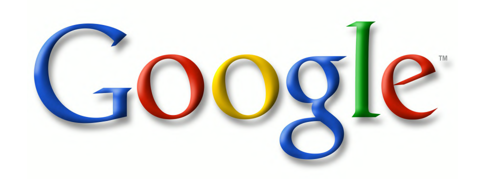


# INSTRUCTION CIVIQUE

## MANUEL

A L'USAGE

DES ÉCOLES PRIMAIRES SUPÉRIEURES

DES ÉCOLES SECONDAIRES

DES ÉCOLES COMPLÉMENTAIRES ET DES JEUNES CITOYENS

PAR

**NUMA DROZ**

Conseiller fédéral

SUIVI D'UN

## EXPOSÉ DES INSTITUTIONS DU CANTON DE VAUD

PAR

**Ch. BAUTY**

Secrétaire en chef du Département de l'Instruction publique et des cultes.

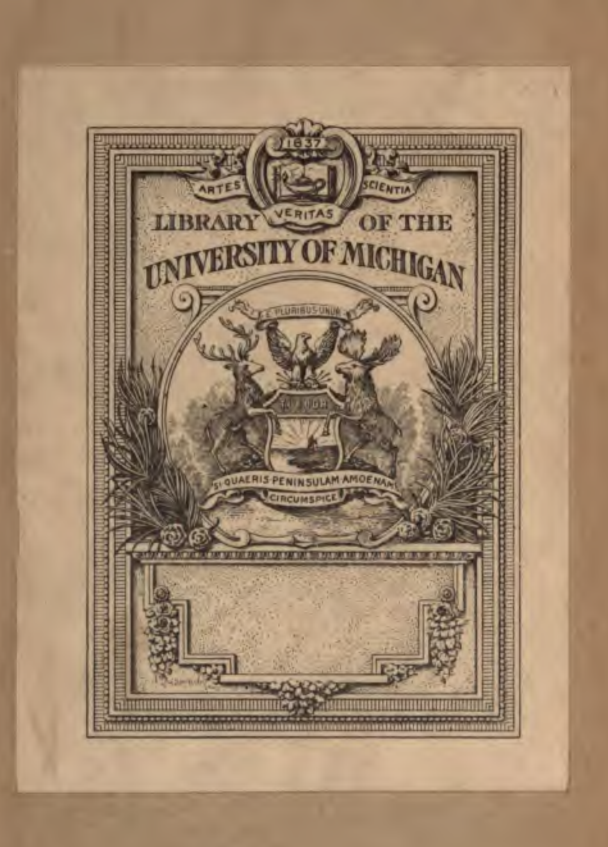
« La démocratie, sans les lumières, est un fléau. »

A. DAGUET.

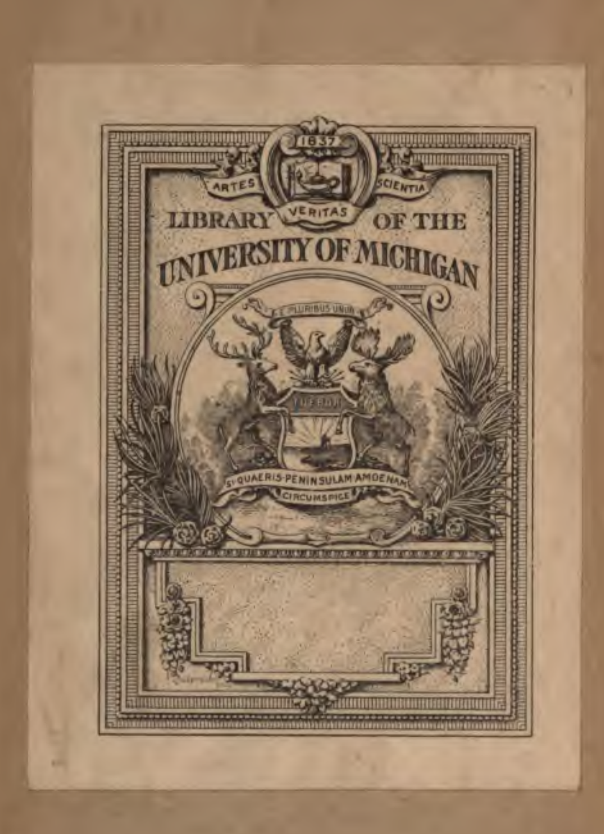
LAUSANNE

DA[illegible] TEUR

[illegible] [illegible]


1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE

Lausanne. - Imprimerie Fr. Regamey.



1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE



# INSTRUCTION CIVIQUE

## MANUEL

A L'USAGE

DES ÉCOLES PRIMAIRES SUPÉRIEURES

DES ÉCOLES SECONDAIRES

DES ÉCOLES COMPLÉMENTAIRES ET DES JEUNES CITOYENS

PAR

**NUMA DROZ**

Conseiller fédéral

SUIVI D'UN

## EXPOSÉ DES INSTITUTIONS DU CANTON DE VAUD

PAR

**Ch. BAUTY**

Secrétaire en chef du Département de l'Instruction publique et des Cultes.

« La démocratie, sans les lumières, est un fléau. »

A. DAGUET.



LAUSANNE

DANIEL LEBET, LIBRAIRE-ÉDITEUR

35, RUE DE BOURG, 35

1884

Lausanne. — Imprimerie Fr. Regamey.

# PRÉFACE

Je dédie ce livre au corps enseignant et à la jeunesse suisses.

L'instruction civique doit devenir une des branches essentielles du programme scolaire : c'est une conséquence forcée de l'extension des droits du peuple.

Avant l'introduction du referendum, le citoyen suisse avait peut-être une ou deux fois dans sa vie à se prononcer par oui ou par non sur une révision de constitution fédérale ou cantonale. Ses représentants faisaient ensuite les lois sans qu'il s'en mêlât.

Aujourd'hui, c'est plusieurs fois par année qu'il est appelé à émettre son avis soit sur les demandes de referendum qu'on lui présente, soit sur les lois et arrêtés législatifs soumis à la votation populaire. Comment exercera-t-il des droits si importants s'il manque des connaissances nécessaires pour éclairer son opinion?

Beaucoup de bons esprits, en Suisse et à l'étranger, sont effrayés des conséquences possibles de la démocratie directe comme nous la pratiquons. Ils redoutent le triomphe de la démagogie aboutissant à la désorganisation administrative et politique du pays.

Ces funestes présages se réaliseraient sans doute si la nation restait ignorante de ses devoirs et de ses droits.

Mais j'ai foi dans l'avenir de la démocratie fondée sur une instruction civique solide et générale.

J'ai cru remplir un devoir patriotique en composant ce petit livre pour la jeunesse suisse. Peut-être les hommes d'âge mûr y trouveront-ils aussi quelque chose à apprendre.

L'AUTEUR.

# A MESSIEURS LES INSTITUTEURS

« La démocratie, sans les lumières, est un fléau. »
A. DAGUET.

De nos jours, la tâche des instituteurs est devenue très difficile. D'un côté, on demande toujours plus de l'école : elle doit préparer à toutes les carrières de la vie ; — de l'autre, on lui reproche d'enseigner beaucoup de choses inutiles. Ces exigences et ces critiques, souvent contradictoires, proviennent de la diversité des carrières que les élèves sont appelés à suivre. Le futur artisan n'a pas les mêmes besoins que le futur avocat ou le théologien ; l'agriculteur réclame pour ses fils une autre instruction que le commerçant ou l'industriel. Comment répondre à tout cela ? Evidemment, une seule et même école ne peut tenir compte de besoins si différents, et l'école primaire ou populaire, en particulier, ne saurait avoir d'autre tâche que d'inculquer les connaissances indispensables à tout homme, quels que soient la profession ou le métier qu'il embrassera. Demander d'elle davantage serait déraisonnable.

Parmi ces connaissances indispensables, il faut certainement ranger l'instruction civique. Elle doit être placée immédiatement à côté de la lecture, de l'écriture et du calcul. En effet, parvenus à l'âge d'homme, agriculteurs et industriels, artisans et avocats, commerçants et théologiens, seront également citoyens et auront les mêmes devoirs à remplir envers leur pays. Plus la démocratie se développe, plus ces devoirs deviennent importants. Il y va de l'avenir de la patrie que les futurs citoyens soient préparés sérieusement à la vie publique. La démocratie, pratiquée comme elle l'est chez nous, doit être instruite : sinon elle serait le pire des gouvernements et conduirait sûrement le pays à sa ruine.

A quel âge doit-on commencer l'instruction civique ? Quelles doivent être la nature et l'étendue de cet enseignement ? Telles sont les questions que le pédagogue aussi bien que l'homme d'Etat ont à résoudre.

A mon avis, c'est une erreur pédagogique que de vouloir donner l'instruction civique à de très jeunes élèves. Qu'on prépare cet enseignement par des récits tirés de l'histoire, rien de mieux ; mais

chercher à leur faire comprendre théoriquement le mécanisme constitutionnel de leur pays, c'est une entreprise qui n'aboutira qu'à leur mettre dans la tête des idées fausses et confuses.

L'enseignement de l'instruction civique ne donnera de bons fruits que s'il s'adresse à des élèves qui sont sur le point de terminer leurs études primaires. J'admets qu'un écolier dont l'intelligence a été exercée pendant six ou sept années par l'étude de la grammaire, de l'arithmétique, de la géographie et d'un peu d'histoire et de sciences naturelles, aura la raison assez formée pour s'assimiler sans trop de peine la connaissance des institutions de son pays. Si l'école primaire a une durée trop courte, il est indispensable que l'instruction civique soit enseignée dans des cours complémentaires comme ceux qui tendent à se vulgariser de plus en plus sous le nom d'écoles complémentaires ou de perfectionnement *(Fortbildungschulen)*. Il faut aussi que les écoles secondaires et les gymnases fassent à cet enseignement une place dans leur programme, ce qui n'est pas généralement le cas. En un mot, tout jeune citoyen, arrivant à l'âge de vingt ans, doit avoir eu l'occasion d'acquérir des connaissances civiques sérieuses et raisonnées.

Ceci m'amène à aborder la seconde question. Depuis qu'en Suisse les recrues sont interrogées sur diverses branches primaires parmi lesquelles figure l'instruction civique, on a publié plusieurs manuels qui se proposent de donner aux jeunes gens, en vue de cet examen, quelques notions sommaires d'histoire nationale et de droit constitutionnel. On semble admettre que le jeune homme apprendra par cœur ces quelques pages de nomenclature, et pourra peut-être esquiver ainsi l'école complémentaire pendant le service militaire.

Mais, je le demande, est-ce là une instruction civique digne de ce nom ? Si le jeune citoyen se borne à savoir que la Confédération a été fondée en 1291, que la constitution fédérale date de 1848 et a été révisée en 1874, qu'il y a un conseil national et un conseil des Etats qui font les lois, un conseil fédéral qui gouverne, en sera-t-il devenu pour cela réellement utile à son pays, apte à choisir ses représentants avec intelligence, apte surtout à exercer ses autres droits de citoyen en connaissance de cause, soit par le referendum quand on viendra lui demander sa signature, soit par son vote quand le peuple sera appelé à se prononcer sur une loi ?

Non, certainement, ce n'est pas là une instruction civique vérita-

ble. Elle ne consiste pas non plus à bourrer la mémoire des jeunes gens d'un grand nombre de faits historiques et de détails législatifs. Elle doit avoir bien plutôt pour objet d'éclairer leur esprit par l'étude raisonnée des principes qui règlent les rapports des citoyens entre eux et avec l'Etat. Ces principes doivent être appuyés d'exemples pour être plus facilement compris.

Mon opinion est ainsi qu'un cours d'instruction civique ne doit être ni une sèche nomenclature, ni un dictionnaire de législation : il n'a pour but d'apprendre à connaître ni l'histoire nationale, ni la géographie du pays, ni les mœurs de ses habitants, ni leurs industries, ni les systèmes de monnaies, de poids et mesures : toutes ces choses doivent avoir été enseignées au préalable, et si on s'en occupe dans ce cours, ce ne peut être que d'une manière sommaire et pour montrer le rapport qu'elles ont avec les institutions du pays. Le but de l'instruction civique, c'est de faire connaître l'esprit même des institutions aussi bien que leur organisation et leur fonctionnement, et de mettre les futurs citoyens en état d'apprécier par eux-mêmes, d'une manière sûre, les questions souvent difficiles qui se présenteront à eux dans la vie publique.

Pour qu'il en soit ainsi, il faut donner à la jeunesse un enseignement vivant, qui s'adresse moins à la mémoire qu'à la raison et au cœur. Tout jeune homme quelque peu intelligent se rendra aisément compte des grands principes qui régissent notre droit public et dont il peut voir l'application tous les jours autour de lui, pourvu que ces principes lui soient présentés avec méthode et clarté, et aussi avec cette chaleur communicative que les nobles idées de patrie, de liberté et de progrès doivent inspirer au maître comme à l'élève.

Si ce livre, commencé déjà depuis un certain temps, peut rendre quelques services à l'école, je m'en féliciterai vivement. Mais le mérite en reviendra surtout aux instituteurs, dont la parole est nécessaire pour féconder tout enseignement.

Je ne crois pas devoir entrer dans de longues considérations sur la méthode à suivre dans l'emploi de ce manuel. Chaque maître a la sienne qui, si elle est raisonnée et expérimentée, est la meilleure, parce qu'elle est celle qui convient le mieux à ses aptitudes. Voici cependant quelques indications qui pourront être utiles.

D'abord, en admettant qu'une ou deux heures seulement par semaine puissent être consacrées à cette branche, on pourra avanta-

geusement diviser le cours en deux années. Dans la première, on étudiera l'introduction et les trois premières parties du manuel ; dans la seconde, les institutions de la patrie fédérale et cantonale.

En général, on fera bien de lire en commun chaque paragraphe. Le maitre, avant de passer au paragraphe suivant, expliquera les termes qui n'auraient pas été bien compris. Il développera les faits et remarques nécessairement sommaires qui suivent l'exposé des principes, et choisira dans l'histoire nationale ou étrangère des exemples faisant voir l'application de ces principes. Il pourra aussi très utilement chercher des exemples dans la politique contemporaine, en lisant et commentant les journaux, mais il s'abstiendra avec le plus grand soin, cela va sans dire, de toute attaque contre l'un ou l'autre des partis auxquels peuvent se rattacher les familles de ses élèves.

Quand la leçon aura été ainsi lue et expliquée, le maître questionnera les élèves. De temps à autre, il leur donnera un sujet à traiter par écrit soit à l'école, soit à la maison. Avec des jeunes gens de 16 à 20 ans, il pourra les exercer à la discussion, par exemple en leur faisant élaborer les statuts d'une société poursuivant un but utile ; il leur montrera pratiquement comment se constitue une assemblée délibérante et quelles formes elle doit observer pour le bon ordre de la discussion, etc.

Quelques chapitres sont un peu plus profonds que d'autres. Cela tient à la nature même du sujet qui ne peut être simplifié davantage sans cesser d'être complet. Il y aura donc lieu d'expliquer à fond ces chapitres, et s'ils ne sont pas compris du premier coup, d'y revenir de temps à autre. C'est le cas du chapitre II, *La souveraineté nationale*, du chapitre III, *Les différentes formes de gouvernement*, du chapitre VII, *La constitution*, et du chapitre IX, *La séparation des pouvoirs*. Du reste, le manuel ne me paraît pas offrir de difficultés sérieuses.

Tel qu'il est, puisse-t-il être de quelque utilité non seulement à l'école, mais à tous les citoyens qui voudront bien le prendre comme une espèce de *vade mecum* à consulter fréquemment.

N. D.

# MANUEL D'INSTRUCTION CIVIQUE

## INTRODUCTION

### OBJET ET DIVISION DU COURS

**1. Grandeur de la tâche qui incombe à la jeunesse.** — Le temps, dans sa marche rapide, renouvelle sans cesse les générations. Elles se suivent comme les flots de la rivière pressée d'arriver à l'océan. Chaque jour des hommes utiles à leur pays disparaissent dans la tombe. Chaque jour aussi, de jeunes citoyens atteignent l'âge de servir la patrie comme soldats et de prendre part à la vie publique comme électeurs. C'est ainsi que la nation se modifie constamment dans sa marche vers l'avenir. Mais cet avenir ne peut être prospère que si les éléments nouveaux que la nation reçoit contribuent à sa grandeur et à sa force.

Jeunes gens, vous êtes l'espoir de la patrie, vous êtes le renfort dont elle a besoin pour combler les vides causés par la mort. Bientôt elle vous confiera le soin de veiller à ses destinées : lourde responsabilité à laquelle vous ne pouvez vous soustraire. Vos pères ont fondé la liberté au prix de luttes souvent sanglantes. C'est le plus précieux héritage qu'ils aient pu vous laisser, car sans lui les autres biens seraient de peu de valeur. La patrie compte sur vous pour maintenir cet héritage, et autant que possible pour l'accroître et le développer. Peut-être un jour serez-vous appelés à le défendre contre des ennemis étrangers. En tout cas, vous aurez à combattre les ennemis intérieurs qui le menacent et qui naissent incessamment soit de l'excès des passions poli-

tiques, soit aussi d'une indifférence funeste pour les affaires du pays.

Voilà la tâche qui vous attend. Serez-vous en état de la remplir sans défaillance?

Oui, si d'avance vous avez fortifié votre âme par l'étude consciencieuse de vos droits et de vos devoirs.

Mais vous seriez indignes de la liberté si vous ne possédiez pas les vertus qui caractérisent le bon citoyen ; si vous n'aimiez pas la patrie jusqu'à donner votre sang pour sauvegarder son indépendance; si vous n'apportiez pas dans la vie publique des vues saines et justes sur les meilleurs moyens de rendre votre pays heureux au dedans, respecté au dehors.

**2. But de l'instruction civique.** — Un roi de Lacédémone auquel on demandait : « Que doivent apprendre les enfants? » répondit : « Ce qu'ils doivent faire étant hommes. »

L'activité de l'homme est multiple. Il doit exercer une profession, et à cet effet il a besoin de force, d'agilité, d'adresse manuelle, aussi bien que d'une intelligence ouverte et développée. Il a des devoirs à remplir envers lui-même, envers sa famille, envers sa patrie, envers Dieu, et pour cela il doit se préparer de bonne heure à devenir un citoyen utile et un honnête homme.

C'est pour apprendre à l'enfant ce qu'il devra faire étant homme qu'on développe son corps par la gymnastique et les exercices manuels ; qu'on forme son intelligence par des études diverses ; qu'on cherche à élever sa raison et son cœur par l'enseignement de la religion, de la morale et de l'instruction civique.

Le mot *civique* vient du latin *civis*, qui veut dire citoyen. On appelle *civisme* l'ensemble des qualités qui font le bon citoyen et qui sont : l'amour de la patrie et de la liberté, le respect du droit et de la justice, le dévouement à sa famille et à ses concitoyens.

*L'instruction civique a ainsi pour but de former le citoyen en lui apprenant à connaître les institutions de son pays et en lui donnant des règles de conduite fermes et sûres pour se diriger dans la vie publique.*

**3. Auxiliaire que l'instruction civique doit trouver dans l'histoire.** — L'instruction civique forme le couronnement des études du jeune citoyen. L'histoire, et surtout

l'histoire nationale, est pour elle un auxiliaire indispensable. C'est dans l'histoire que nous voyons comment les institutions humaines se sont développées. L'histoire est le résumé des expériences faites par les hommes dans leurs relations entre eux. Le jeune citoyen qui a étudié l'histoire et qui connaît en particulier celle de sa patrie, saura mieux qu'un autre comprendre les leçons d'instruction civique.

4. **Sociabilité de l'homme.** — Des rêveurs ont prétendu qu'à l'origine les hommes s'étaient réunis en société de leur plein gré, par une espèce de contrat dont chacun peut se délier quand bon lui semble.

Si cette doctrine avait seulement pour but d'établir que tous les hommes sont nés libres et doivent être égaux en droits, elle n'aurait rien de dangereux, bien qu'elle ne soit pas conforme à la vérité. Mais on a voulu en déduire aussi que chaque individu pouvait faire tout ce qui lui plaît, dépouiller son prochain de ses biens, le tuer, disperser sa famille, qu'en un mot, l'ordre social ne devait être respecté par l'individu que s'il y trouve son avantage. C'est là une funeste erreur qui a causé à plusieurs pays les plus grands maux.

L'histoire et l'instruction civique s'unissent pour combattre cette erreur. Elles nous enseignent que les hommes ont un besoin inné de vivre en société : ainsi l'a voulu le Créateur dans sa divine sagesse. Livré à lui-même, l'homme est un être misérable et impuissant ; les enfants qui naissent de lui sont plus chétifs que les petits des animaux ; il leur faut des soins minutieux et prolongés jusqu'à ce qu'ils puissent marcher, se faire comprendre et se servir eux-mêmes. De là résulte la nécessité de la famille étroitement unie.

Mais les besoins de l'homme sont tellement multiples que la famille isolée ne réussirait pas à les satisfaire. De là la nécessité de l'association.

Et ce ne sont pas seulement les exigences de la vie matérielle qui obligent les hommes à vivre en société : leur âme a des besoins impérieux de communication et d'échange d'idées et de sentiments. On a donc eu raison de dire que *l'homme est un être sociable par excellence.*

5. **Nécessité d'une règle pour toute société.** — Dans toute société il faut une règle et une organisation. Regardez les petits enfants qui se réunissent pour jouer ; ils subis-

sent instinctivement la loi de la nature lorsqu'ils se soumettent d'eux-mêmes à un certain ordre et à une certaine discipline sans lesquels leurs jeux dégénèreraient inévitablement en querelles. De même, pour les hommes faits, qui ont de graves intérêts à défendre, le fruit de leur travail à garantir, leur famille à protéger, il est évident que, dès l'origine et tout naturellement, la nécessité d'une règle et d'une organisation s'est imposée à eux.

A vrai dire, cette règle et cette organisation ne sont pas partout semblables. L'histoire nous apprend que les institutions humaines se sont formées lentement. Suivant le degré d'intelligence et de civilisation des individus groupés en familles, en tribus et en peuples, suivant les circonstances dans lesquelles ils vivaient, les institutions ont été plus ou moins compliquées, plus ou moins parfaites. Mais, malgré ces différences, le besoin de règle et d'organisation existe partout. Les peuples qui ont su le mieux conformer leurs institutions à des règles sages et justes, ont progressé et prospéré. Ceux au contraire qui se sont laissé envahir par la corruption et par le désordre, n'ont pas tardé à péricliter et à périr.

6. **L'Etat, le droit, la loi.** — Voilà trois mots qui reviennent souvent dans un cours d'instruction civique. Nous allons donc les définir d'une manière aussi précise que possible.

Toute société d'hommes, soumise à une règle et à une organisation communes, forme un corps social qu'on appelle un *peuple* ou une *nation*. De même que le corps humain a besoin d'un cerveau pour penser, d'une âme pour vouloir, et de membres pour agir, de même aussi le corps social doit avoir une volonté, une pensée directrice, des organes matériels. *L'Etat, c'est le corps social considéré comme un être doué de la faculté de vouloir, de penser et d'agir.*

L'Etat a pour objet le bien des membres du corps social, qui sont les individus. A cet effet, l'Etat doit veiller à ce que les rapports entre les individus soient fondés sur le sentiment de justice inné dans tous les cœurs ; il ne doit pas souffrir que le fort opprime le faible. Tout homme doit avoir la faculté de faire le bien, c'est là son *droit;* mais il ne doit pas faire de mal à son semblable, c'est là son *devoir.* Les droits et les devoirs des hommes sont réciproques : le droit de l'un finit où commence le droit de

l'autre. ***Le droit, c'est le respect de la justice dans les rapports entre les hommes.***

Le droit découle de la nature même de l'homme. Ce qu'on trouve mauvais pour soi-même, chacun sent qu'il ne faut pas le faire aux autres. Les peuples les moins civilisés admettent eux-mêmes le *droit naturel*; mais leur conscience peu éclairée les égare souvent dans l'appréciation du juste et de l'injuste. Chez tous les peuples d'ailleurs, les passions ou les intérêts font aisément perdre ou dénaturer la notion vraie du droit; c'est pourquoi il a été nécessaire de le fixer par des règles connues de tous et dont l'Etat surveille l'application. On appelle ces règles le *droit positif* ou *conventionnel* pour le distinguer du droit naturel, écrit seulement dans la conscience de l'homme. ***La loi, c'est le droit conventionnel tel qu'il est déterminé par l'Etat.***

7. **Division du cours.** — Nous diviserons ce cours en quatre parties :

1° Les **principes généraux** sur lesquels un peuple éclairé doit baser ses institutions. Nous apprendrons à connaître le vrai sens de ces beaux mots si souvent répétés de *Patrie, Souveraineté nationale, République, Liberté, Egalité, Fraternité*. Nous verrons quels rapports nécessaires la nature fait naître entre les hommes, et quels sont leurs droits et leurs devoirs réciproques.

2° **Les organes et les fonctions de l'Etat.** Nous apprendrons ce que c'est que la *constitution* d'un pays, comment se font les lois, comment elles s'exécutent, comment la justice est rendue. Nous examinerons ce grand mécanisme de l'Etat qui a pour but de pourvoir à la défense nationale, au maintien de l'ordre à l'intérieur, au développement de la prospérité commune. Nous verrons de quelle manière tous les citoyens sont appelés à contribuer, suivant leurs moyens, à réaliser ces différents buts de l'Etat.

3° **Le droit international ou droit des gens.** Les nombreux Etats qui existent sur la terre ne peuvent pas vivre absolument isolés les uns des autres. Ils ont entre eux des relations de commerce ou d'autres de nature pacifique; ils ont aussi des frottements et des conflits qui aboutissent parfois à des guerres. Un citoyen éclairé doit avoir une idée juste des règles qui président aux rapports des Etats entre eux, soit en temps de paix, soit en temps de guerre. (Quand

ces règles sont écrites dans les traités ou conventions, elles forment le *droit international ;* quand elles reposent simplement sur le droit naturel ou les usages, elles s'appellent le *droit des gens*).

4° **Les institutions de la patrie.** Le but final de l'instruction civique étant de former le citoyen pour la patrie, nous examinerons en dernier lieu comment les principes de droit que nous aurons successivement étudiés sont appliqués dans notre pays.

Puisse ce cours, écrit pour la jeunesse du pays le plus démocratique du monde, lui inspirer le désir ardent et la ferme volonté de ne pas laisser déchoir entre ses mains le dépôt glorieux qu'elle s'apprête à recevoir de ses aînés : l'indépendance et la liberté !

---

## Faits et remarques.

§§ 1 à 4.

L'importance de l'instruction civique a été appréciée dans tous les temps par les peuples libres. On sait quels soins les Grecs et les Romains donnaient à l'éducation des jeunes citoyens : ils exerçaient leur corps en vue des fatigues de la guerre, ils leur apprenaient à penser et à parler en vue des discussions publiques. La vie des citoyens se passait alors en grande partie soit au camp, soit dans les réunions où se débattaient les affaires de l'Etat. Mais les anciens avaient des esclaves pour cultiver leurs terres et faire les autres travaux indispensables. Les sociétés modernes ont aboli l'esclavage, et l'exercice des professions manuelles n'est plus envisagé comme déshonorant.

Le rétablissement de l'égalité entre les hommes rend l'instruction civique d'autant plus nécessaire. Tous ayant la qualité de citoyens, doivent être en état de remplir leurs devoirs. Aussi les pays libres et en particulier les républiques modernes, font-ils une large part dans l'école aux connaissances destinées à former le citoyen.

Ainsi, la Suisse soumet tous les jeunes hommes âgés de vingt ans à un double examen : corporel, pour choisir les soldats qui doivent composer ses *milices ;* intellectuel, pour voir si le jeune citoyen est apte à se rendre utile au pays. Ce dernier examen porte spécialement sur l'histoire et les institutions de la patrie.

Dans presque tous les cantons, l'instruction civique est obligatoire. Il y a même des cantons (par exemple Neuchâtel) où les jeunes filles doivent aussi recevoir un enseignement sur les institutions du pays. Cela est raisonnable : les femmes composent la

moitié de la nation; elles ont leurs droits et leurs devoirs qu'elles ne doivent pas ignorer; elles sont les éducatrices de l'enfance, et doivent diriger cette éducation dans un sens profitable au pays.

La République française vient aussi d'introduire l'instruction civique dans le programme scolaire.

Aux Etats-Unis et en Angleterre, les jeunes gens sont exercés de bonne heure à la parole, afin de pouvoir rendre avec clarté leurs idées lorsqu'ils entrent plus tard dans la vie publique.

§§ 5 et 6.

Certains hommes, frappés des imperfections de notre organisation sociale, aigris par la souffrance, comme ce fut le cas entre autres du célèbre philosophe J.-J. Rousseau, ont voulu voir l'âge d'or de l'humanité dans les temps qui ont précédé la civilisation actuelle; ils ont prétendu que l'homme serait plus heureux s'il vivait isolé, ou tout au moins dégagé des devoirs que lui imposent les lois sociales.

Les recherches de la science ont démontré, au contraire, que l'homme des temps les plus reculés, dont on a retrouvé la trace dans les couches géologiques, était un être misérable et peu développé. Néanmoins, il n'y a pas de doute qu'il vivait déjà en société; il reconnaissait des rangs et une hiérarchie. Successivement, il a progressé; il a domestiqué les animaux utiles, il s'est voué à l'agriculture, il s'est procuré des jouissances à l'aide des arts d'imitation et d'ornementation; il a groupé ses forces et ses habitations en vue d'une défense commune. Il est arrivé ainsi, poussé par le besoin inné de sociabilité, à un état de civilisation dont l'histoire écrite n'a pu faire mention, mais dont notre sol a gardé les indices certains.

L'imagination de quelques écrivains s'est laissé enthousiasmer par des récits merveilleux, comme celui de Robinson Crusoé, qui, dans une île déserte, arrive à se créer un bien-être relatif; ils voient là un idéal pour l'existence humaine. Mais il ne faut pas oublier, d'abord que les Robinsons sont des personnages purement fantaisistes ; ensuite, qu'ils ne sont pas tellement dénués de tout puisqu'ils ont généralement à leur disposition les restes d'un navire chargé de vivres, d'armes et de munitions, d'outils, de tissus, etc.; enfin, que l'éducation qu'ils ont reçue dans la société humaine leur est d'une ressource considérable pour toutes leurs entreprises.

On a vu à diverses époques, par exemple en France dans les périodes révolutionnaires, en Russie dans notre siècle, et ailleurs, combien des doctrines fausses peuvent avoir des conséquences funestes. Dès l'instant que l'homme conteste l'ordre social, qu'il ne veut plus reconnaître aucune règle, aucune discipline, il passe à l'état de bête féroce, et à la première occasion il met tout à feu et à sang. Non point, cela va sans dire, que les lois humaines soient

toujours sages et justes; elles provoquent fréquemment, au contraire, de légitimes réclamations, mais ce n'est pas l'ordre social même qu'il faut mettre en cause: il faut s'appliquer à réformer ce qui est défectueux dans les institutions, et ne pas vouloir les détruire simplement pour retourner à la barbarie.

§ 7.

Si ce cours était destiné à de jeunes écoliers, nous eussions adopté une autre division : nous aurions commencé par leur parler du village qu'ils habitent et de ses autorités, puis du canton, et ainsi de suite. Mais nous nous adressons à des jeunes gens capables de comprendre les idées générales, et de recevoir une instruction civique véritablement digne de ce nom. C'est pourquoi nous commencerons par rechercher les principes éternellement vrais qu'un peuple doit suivre pour être heureux, et nous en montrerons ensuite l'application dans les institutions de la patrie.

### Questionnaire.

1. Qu'est-ce que la jeunesse doit à son pays ? Comment doit-elle se préparer à remplir sa tâche ? — 2. Qu'est-ce que l'instruction civique ? Que signifient les mots *civique* et *civisme ?* Quelle est sa place dans l'éducation de la jeunesse ? Quel est le but de l'instruction civique ? — 3. Pourquoi doit-elle s'appuyer sur l'histoire ? — 4. Est-il juste de prétendre que l'homme n'est pas tenu de se conformer à l'ordre social ? Comment démontrez-vous que l'homme est fait pour vivre en société ? Quelles sont les conséquences de la funeste doctrine contraire ? — 5. Une société peut-elle exister sans règle ? Les institutions humaines ont-elles été en même temps organisées de la même manière ? Sont-elles partout les mêmes ? A quoi tient la prospérité de certains peuples ? la décadence d'autres ? — 6. Qu'entend-on par les *droits* et les *devoirs* de l'homme ? Qu'est-ce que l'*Etat ?* le *droit ?* la *loi ?* Qu'est-ce que le droit *positif* ou *conventionnel* comparativement au droit *naturel ?* — 7. En combien de parties est divisé ce cours d'instruction civique ? Qu'est-ce que le droit *international* et le droit *des gens ?* Pourquoi nous occuperons-nous en dernier lieu des institutions de la patrie ?

---

# PREMIÈRE PARTIE

## PRINCIPES GÉNÉRAUX

---

## CHAPITRE PREMIER

### LA PATRIE

**8. Amour de la patrie.** — Un des sentiments les plus doux et les plus puissants qui, de tout temps, chez tous les peuples dignes de ce nom, ont fait vibrer le cœur de l'homme, c'est l'amour de la patrie. Les plus beaux actes de dévouement, d'abnégation, d'enthousiasme généreux dont fasse mention l'histoire, ont été inspirés par ce noble sentiment. Dans les jours d'alarme ou de deuil comme dans les jours de fête, c'est vers la grande image de la patrie, vers le drapeau national, que les regards se tournent. Il sort alors de tous les cœurs, de toutes les âmes, quelque chose d'indéfinissable, qui fait que chaque citoyen est irrésistiblement gagné par la joie ou la douleur commune. Dans ces moments-là, nous sentons vivement que la patrie n'est pas une simple conception de notre esprit, mais un être sensible qui souffre ou qui se réjouit avec nous. Nous devenons plus forts et meilleurs, capables de nous sacrifier pour le bien général, ainsi que le commande notre belle devise nationale : « Un pour tous, tous pour un ! »

D'où provient ce sentiment si élevé et si pur, tellement contraire à notre égoïsme naturel ? De ce que la patrie résume pour nous tous les biens de ce monde, toutes nos affections, toutes nos émotions, tous les souvenirs de notre vie, tout notre espoir dans l'avenir.

**9. Attachement au sol natal, à la famille, à nos concitoyens, à nos institutions.** — La patrie, c'est le sol chéri qui nous a vus naître, la maison où notre jeune âge s'est passé, les prés, les bois, les monts à nos

pas familiers, la rivière ou le torrent qui coule dans la vallée, l'horizon tantôt bleu, tantôt sombre où nos yeux s'arrêtent, la ville, le village ou le hameau que nous habitons, la maison d'école pleine de souvenirs studieux, l'église avec son grand clocher qui domine la contrée et qui élève notre pensée vers l'Auteur de toutes choses. C'est dans ce milieu que notre âme a reçu ses premières impressions, qui sont toujours les plus durables. Aussi quand l'idée de patrie se présente à nous, songeons-nous tout d'abord à l'endroit natal, qui est celui que nous connaissons le mieux et que nous aimons naturellement par dessus tous les autres.

Mais la patrie embrasse un territoire plus vaste : elle s'étend jusqu'où vont les limites géographiques et politiques des peuples voisins. Plus nous la parcourons et apprenons à connaître les beautés de toute sorte que la nature a répandues sur elle, ses campagnes fertiles, ses sites riants ou sévères, ses villes superbes, ses villages prospères, ses fleuves majestueux, ses forêts profondes, ses lacs transparents, ses sublimes montagnes au front couvert de neige et de glaciers, plus nous nous sentons pris d'admiration et d'amour pour notre pays. D'autres pays peuvent offrir des beautés semblables ou d'un autre genre : elles ne nous impressionneront jamais autant, car elles sont en dehors de la patrie.

La patrie, c'est la famille avec ses bonheurs intimes, avec ses souffrances partagées. Les fêtes du foyer domestique laissent dans notre âme un doux rayonnement. Qu'une tribulation ou qu'un deuil atteigne la famille, ses membres se rapprochent les uns des autres et trouvent une grande consolation dans la sympathie qui les unit. Quand les enfants de la famille sont élevés, ils se dispersent pour fonder à leur tour de nouveaux foyers, mais les liens du sang continuent à les rattacher ensemble comme les rameaux sortis du même tronc. Dans toutes les circonstances solennelles de la vie, la famille se retrouve groupée autour de ses chefs; le nom commun qu'on porte, on tient à ce qu'il soit honoré de tous, et l'on se prête mutuellement assistance dans les revers, tout comme on partage ensemble les sourires de la bonne fortune.

Mais si la famille est l'objet principal et immédiat de nos affections, elle ne doit pas nous empêcher d'aimer aussi les autres hommes avec lesquels nous vivons, toutes ces familles nombreuses dont la réunion forme un peuple, — notre peuple, — et dont les idées, les sentiments, les aspira-

tions sont semblables aux nôtres. Que de liens puissants existent entre nous! Non seulement les intérêts du présent font que nous avons besoin les uns des autres, mais le passé, par la voix éloquente de l'histoire, vient nous rappeler que nous sommes frères et que nos destinées doivent rester communes. Nos pères ont combattu côte à côte contre l'étranger; ils ont arrosé ensemble le sol de la patrie de leur sang pour le défendre, de leurs sueurs pour le cultiver; ils ont fondé, pour la sauvegarde et le bien-être de tous et de chacun, les institutions que nous avons la tâche de perfectionner suivant notre pouvoir et suivant les exigences de notre époque. Nous avons dans notre histoire des dates glorieuses, des souvenirs lumineux; ici, nos pères se sont conduits comme des héros, ils ont montré que pour eux l'indépendance de la patrie allait par dessus tout; là ils se sont réconciliés fraternellement après des divisions fatales qui avaient longtemps déchiré la patrie et compromis ses libertés intérieures; une autre fois c'est un désastre qui a frappé une partie de la nation, mais de tous les côtés des mains secourables se sont tendues, et le malheur a été réparé dans la mesure du possible. Quand on a de telles pages dans son histoire, et en si grand nombre, on sent que la patrie n'est pas un vain mot, mais qu'elle est la mère chérie de cette grande famille qui s'appelle la nation suisse.

La patrie résume aussi toutes nos espérances; nous voulons qu'elle soit toujours plus prospère, car sa prospérité, c'est la nôtre, c'est celle de nos enfants. Si nous devions, ce qu'à Dieu ne plaise, cesser un jour d'être libres, si l'étranger s'emparait de notre territoire et nous dictait des lois abhorrées, ou si la discorde venait à déchirer profondément les liens qui nous unissent, quels biens nous resterait-il encore ici-bas? Nous et nos enfants condamnés à vivre comme des esclaves, — car ce serait être esclaves que de ne plus diriger nous-mêmes les affaires de notre pays, — notre fortune exposée aux déprédations de l'ennemi étranger ou intérieur, pourrions-nous dire que nous avons encore une patrie? Où seraient la tranquillité du foyer, les joies de la famille, les réjouissances nationales? Il n'y aurait plus de place dans nos cœurs que pour le deuil et la souffrance. Le sol natal nous deviendrait même odieux, et nous le quitterions, si nous pouvions, emportant dans notre âme la tristesse ineffaçable des hommes qui n'ont plus de patrie.

**10. Devoirs généraux envers la patrie.** — C'est pour qu'une pareille catastrophe nous soit épargnée, que nous devons remplir fidèlement nos devoirs envers la patrie. On appelle *patriotisme* la vertu de l'homme qui aime réellement son pays. Le patriotisme est la sauvegarde la plus puissante de l'indépendance nationale; les peuples qui en manquent sont une proie facile pour les conquérants ; ils sont aussi à la merci des intrigants et des ambitieux qui sèment la division parmi les citoyens, attisent le feu des passions, et cherchent à élever l'édifice de leur prospérité personnelle sur les ruines de la prospérité générale.

La patrie a droit à tout notre dévouement. Lorsque son indépendance est menacée, elle peut exiger de nous le sacrifice de notre fortune et de notre vie. Elle nous oblige alors à quitter notre foyer, notre famille pour aller la défendre. Nous devons le faire avec une entière abnégation, car cela est juste et raisonnable. Quand l'ennemi se présente sur un point quelconque de notre territoire, tous les enfants du pays doivent se lever pour le repousser. Qui touche l'un touche l'autre, voilà le principe sur lequel repose l'idée de patrie commune. Si nous restions indifférents lorsque nous ne sommes pas menacés directement par l'ennemi, nos frères et compatriotes auraient aussi le droit de nous abandonner quand le danger serait à nos portes. Nous ne serions plus une nation, un faisceau étroitement lié, mais un groupement d'individus et de familles sans cohésion, et par conséquent sans force de résistance. Le premier conquérant venu aurait facilement raison de nous.

Mais ce n'est pas seulement en cas de guerre que la patrie doit pouvoir compter sur nous. Il est d'autres devoirs de tous les jours à remplir envers elle. Nous devons nous intéresser aux affaires publiques, prendre part régulièrement aux élections et votations, payer nos impôts, faire notre service militaire, respecter les lois, nous conduire à tous égards en bons et utiles citoyens.

**11. Dangers de l'égoïsme individuel.** — Il y a des personnes, heureusement en petit nombre, qui n'approuvent pas cette manière de comprendre les devoirs envers la patrie. Elles ne se soumettent aux lois qu'à contrecœur et en rechignant. Elles envisagent que la *politique*, c'est-à-dire tout ce qui concerne les affaires du pays, est

un mal, parce qu'elle détourne les citoyens de leurs propres affaires; qu'il vaut mieux, par conséquent, s'en occuper le moins possible, et abandonner ce soin à ceux qui ont un goût particulier pour ces choses et qui ont le temps de s'y vouer.

Cette opinion doit être combattue. La politique regarde tous les citoyens; si elle est mal dirigée, les affaires souffrent, et tout le monde s'en ressent. S'en remettre à quelques hommes du soin de faire les lois, leur donner carte blanche pour l'administration du pays, c'est s'exposer aux plus funestes conséquences, telles que la dilapidation des deniers publics, la violation des droits individuels, la perte de l'indépendance nationale, la ruine de la patrie. C'est pour avoir abandonné à quelques-uns la direction des affaires publiques, que tant de peuples de l'antiquité et des temps modernes ont péri misérablement ou ont été gravement atteints dans leur force, dans leur honneur, dans leur fortune et dans la possession de leur territoire.

Mais si la patrie exige que nous nous occupions d'elle, elle ne demande pas que pour cela nous négligions nos autres devoirs. Bien au contraire, le meilleur patriote, c'est celui qui, tout en servant fidèlement son pays, exerce avec assiduité sa profession, observe une conduite régulière, est dévoué à sa famille, la soigne et l'élève bien, pratique toutes les vertus privées que la religion et la morale nous commandent. En revanche, les hommes qui déconsidèrent la politique, les mauvais patriotes, ce sont ceux qui, sous prétexte de s'occuper des affaires du pays, négligent les leurs, abandonnent le travail à tout propos, laissent leur famille dans la gêne, ne se soucient pas de l'éducation de leurs enfants, et consument leur vie dans les stériles agitations des clubs ou de la rue. Les mauvais patriotes, ce sont ces tribuns de cabarets qui, au milieu des libations et de la tabagie, déclament comme des forcenés contre les choses les plus respectables, l'ordre, la famille, la propriété, et qui ne savent faire appel qu'aux sentiments les plus vils, aux passions les plus dégradantes, à l'esprit de haine, de violence et de sédition.

Le bon patriote sait se garder d'excès aussi fâcheux. Il fait à chaque devoir une part légitime dans sa vie. Lui aussi éprouve le besoin de discuter avec ses concitoyens les questions du jour; il se rendra à cet effet dans les lieux publics et dans les assemblées où ces questions sont traitées; ins-

truit de ses droits et de ses devoirs, il saura discerner le vrai du faux dans ce qu'il entendra, et s'il parle, ce ne sera que pour exprimer des idées raisonnables ou généreuses; il se souviendra à temps que sa profession et sa famille ont aussi leurs exigences, et après avoir donné à la politique ce qui lui revient, il retournera à ses autres devoirs sans hésitation et sans regret.

**12. Dangers du cosmopolitisme.** — Si l'on doit combattre l'opinion étroite d'après laquelle les citoyens doivent s'occuper surtout de leurs affaires personnelles et le moins possible des affaires du pays, il en est une autre non moins exagérée et non moins dangereuse, c'est celle des utopistes qui trouvent l'idée de patrie trop mesquine, trop égoïste, et qui n'envisagent comme digne de leur intérêt et de leur amour que l'humanité tout entière. Plus de frontières, disent-ils, plus de divisions politiques, tout cela doit disparaître et les peuples ne former qu'un seul Etat régi par les mêmes lois! On appelle cette doctrine le *cosmopolitisme,* et ses partisans des *cosmopolites,* de deux mots grecs qui signifient *citoyens de l'univers.*

Sans doute il y a dans ces utopies quelque chose de séduisant. L'humanité devrait être une grande patrie; tous les hommes sont frères et devraient se traiter comme tels. Il ne devrait plus y avoir de guerres; l'ordre et la liberté devraient régner partout. Mais ce qui est désirable n'est pas toujours réalisable, et c'est ici le cas. De toute antiquité, les peuples ont eu entre eux des rivalités, des querelles qui ont donné lieu à des conflits sanglants. Il en sera encore longtemps ainsi, suivant toute probabilité. Chaque nation a son caractère, ses idées politiques, religieuses ou sociales, ses habitudes, ses mœurs, et tient à les conserver comme elle tient à conserver sa langue et ses frontières. On ne peut pas bouleverser tout cela. D'ailleurs, si l'humanité ne faisait plus qu'un grand peuple, quelles sont les institutions qui prévaudraient? Serait-ce les institutions chinoises ou les institutions russes ou les nôtres? Voudriez-vous qu'on vous obligeât à devenir musulmans, à être serfs ou esclaves? Non, sans doute; mais si vous ne reconnaissez pas aux autres peuples le droit de vous imposer leurs lois, leurs coutumes et leurs croyances, comment pourriez-vous songer à leur imposer les vôtres? Donc ce qu'il y a de plus sage, c'est que chaque nation garde ses institutions, sans étroitesse d'esprit et sans égoïsme

outré. Ce qui peut le plus rendre un peuple heureux, c'est le sentiment qu'il a une patrie qui est bien à lui, dont il peut diriger les destinées comme il l'entend, et dans laquelle il ne reconnaît pas d'autre maître que Dieu.

L'amour vivace de la patrie n'exclut pas les sentiments humanitaires dans la vraie acception du mot. Tout bon patriote déplore les guerres quelles qu'elles soient et sympathise avec les opprimés, sur quelque point du globe qu'ils se trouvent. Mais il ne cesse pas pour cela de chérir profondément son pays, de même que l'affection sincère qu'il a pour ses concitoyens ne doit pas diminuer en lui la tendresse qu'il éprouve pour sa famille. Les jeunes citoyens feront bien de ne pas se laisser entraîner par ces rêveurs qui leur conseillent d'oublier ce qu'ils doivent à leur patrie, à leurs concitoyens, à leur famille, pour se mettre à la poursuite d'un idéal humanitaire qui n'est au fond qu'une chimère dangereuse et un mirage trompeur. « Tel philosophe aime les Tartares pour être dispensé d'aimer ses voisins, » a dit J.-J. Rousseau. Parole aussi juste que profonde, que tous les citoyens feront bien de se rappeler lorsqu'ils se trouveront en présence de ces apôtres de *l'internationalisme* ou du *cosmopolitisme* qui prêchent l'abolition de la patrie, et qui, si nous les écoutions, nous ramèneraient à la barbarie et au plus affreux despotisme.

Aimons donc la patrie, aimons-la de toutes nos forces, servons-la de tout notre pouvoir comme elle demande à être servie, c'est-à-dire en remplissant consciencieusement nos devoirs d'hommes et de citoyens, de membres de notre famille proprement dite et de membres de la grande famille nationale. C'est ainsi que nous contribuerons véritablement à sa grandeur, à sa force, à sa considération et à sa prospérité.

---

**Faits et remarques.**

§§ 8 et 9.

*Patrie* vient du latin *pater,* qui signifie père. *Terra patria*, c'est la terre paternelle, la terre des aïeux, la terre où nous avons notre berceau, la terre où nos morts sont ensevelis. Dans le développement de l'humanité, les honneurs rendus aux morts marquent une étape importante vers la civilisation; ils indiquent que le peuple tient à son passé et respecte la mémoire de ceux qui lui ont donné une

patrie. Les tribus nomades ignorent plus ou moins ce sentiment de piété pour les ancêtres: aussi ne réussissent-elles pas à s'élever à la hauteur des autres peuples: elles ne connaissent pas, dans toute sa force et sa douceur, l'amour de la patrie.

*Ubi bene, ibi patria!* « Là où on se trouve bien, là est la patrie », a-t-on dit. Ainsi peuvent raisonner les tribus nomades, ainsi ne pensera jamais le citoyen qui aime sa patrie. Il est vrai de dire que la force des choses oblige et a obligé dans tous les temps des citoyens à s'expatrier, des peuples entiers même à émigrer. Une nation qui se multiplie beaucoup finit par avoir un trop-plein qui doit se déverser dans d'autres pays. C'est là sans doute une des causes principales des grandes migrations des peuples qui se sont produites, par exemple dans les premiers siècles de l'ère chrétienne. L'histoire moderne nous montre la colonisation du Nouveau-Monde, qui est due soit à l'attrait exercé sur les esprits par la perspective d'un bien-être supérieur, soit aux persécutions religieuses dont l'Europe a offert le spectacle après la Réformation. De nos jours, un courant continuel d'émigrants, « un vaste fleuve de sang », comme on l'a appelé, se dirige de l'Europe vers l'Amérique ou l'Australie. C'est le trop-plein du vieux continent qui s'écoule ainsi. Depuis le commencement de notre siècle, la population de l'Europe a augmenté de presque la moitié; l'Angleterre seule a vu tripler le nombre de ses habitants. L'Europe ne produit plus de quoi se nourrir; en revanche, elle fabrique en surabondance des produits industriels contre lesquels elle échange une partie de sa nourriture avec les Américains et les Australiens.

On le voit donc, c'est le besoin qui oblige tant d'agriculteurs à quitter le sol européen, tant de commerçants à aller s'établir sur les rivages les plus lointains. Les uns et les autres ne quittent pas la patrie de gaîté de cœur; c'est au contraire un déchirement pour eux; aussi longtemps qu'ils le peuvent, ils restent en relations étroites avec le pays natal; beaucoup d'entre eux nourrissent l'espoir du retour, et un certain nombre reviennent en effet avec les richesses qu'ils ont acquises à l'étranger. Tant est puissant le lien qui unit nos cœurs à la patrie!

§ 10.

L'histoire abonde en traits de dévouement à la patrie. Dévouement individuel, dévouement général. Tous les peuples ont à citer des hommes comme les Horaces, les Léonidas, les Winkelried, qui ont sacrifié leur vie sur le champ de bataille pour sauver la patrie. Et ces centaines de mille hommes morts dans les guerres d'indépendance, héros inconnus de l'histoire, ils méritent aussi un souvenir reconnaissant de la part de leur nation.

Mais les devoirs envers la patrie ne consistent pas seulement en des actes de courage à la guerre. La vie de tous les jours se com-

pose de détails qui ont leur importance au point de vue de la prospérité générale. Marcher toujours droit dans l'accomplissement de sa tâche quotidienne, si difficile et rebutante qu'elle puisse être, c'est un genre de courage dont la patrie n'a pas moins besoin que de l'autre. Il y a aussi le *courage civique* qui consiste à dire hautement et à faire ce qu'on croit être vrai, dussions-nous encourir la moquerie ou le blâme de ceux que leur frivolité, leurs passions ou leurs préjugés dominent.

**Questionnaire.**

8. D'où vient la puissance de ce sentiment qu'on appelle l'amour de la patrie? Que signifie le mot de patrie? — 9. Qu'est-ce que la patrie au point de vue géographique? au point de vue des affections naturelles? au point de vue des intérêts communs? au point de vue des institutions? Quel est le sort des hommes qui n'ont pas de patrie? — 10. Qu'appelle-t-on le *patriotisme*? Quels sont nos devoirs envers la patrie? en temps de guerre? en temps de paix? — 11. Qu'est-ce que la *politique*? L'égoïsme individuel est-il profitable? Quand peut-on dire qu'il est poussé trop loin? Qu'est-ce qu'un bon patriote? Par quoi se distingue le mauvais patriote? — 12. Qu'appelle-t-on le *cosmopolitisme* ou l'*internationalisme*? Est-il possible d'arriver à un régime uniforme pour tous les peuples? Le patriotisme doit-il être absolument exclusif? Comment J.-J. Rousseau a-t-il caractérisé le cosmopolitisme? Quelles seraient les conséquences de cette doctrine?

# CHAPITRE II

## LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

**13. Indépendance, souveraineté, autonomie.** — Dans le paragraphe précédent, nous avons reconnu que l'humanité se compose de nations distinctes, qui diffèrent entre elles de race, de langue, de religion, d'habitudes, et qui n'ont pas la même histoire. Nous avons reconnu également qu'un peuple, pour être heureux, doit pouvoir vivre comme il l'entend, sur le sol de sa patrie, sans être obligé d'accepter les lois et les coutumes étrangères. Toutes les nations qui vivent sur cette terre ne sont malheureusement pas indépendantes. Il en est plus d'une qui, pour un motif ou pour un autre, a dû subir le joug d'autres peuples.

On dit d'une nation absolument indépendante qu'elle est *souveraine*. Ce mot vient du latin et signifie : *qui est au-dessus,* c'est-à-dire qu'une nation souveraine est sa propre maîtresse et ne reconnaît aucune volonté humaine au-dessus de la sienne. *La souveraineté nationale, c'est donc le droit d'une nation de disposer librement de ses destinées.*

De la souveraineté découle l'*autonomie,* mot qui dérive du grec et veut dire *le droit de se gouverner par ses propres lois.*

Une nation souveraine et autonome met sa fierté à repousser toute immixtion de l'étranger dans ses affaires intérieures. Quelle que soit l'étendue de son territoire, quel que soit le chiffre de sa population, elle veut être respectée par les autres nations comme elle-même est tenue de les respecter aussi. Personne n'a à commander chez elle, et elle n'a pas non plus à commander chez les autres. Il en est des nations comme des propriétaires de terrains bien délimités : chacun est maître chez soi.

**14. Formation des nationalités.** — Les nations n'ont pas toujours été composées comme elles le sont aujourd'hui. Les unes se sont agrandies, d'autres ont diminué; il en est qui se sont librement réunies entre elles pour former un seul corps; il en est d'autres qui doivent leur composition actuelle à la conquête; certaines nations se sont fondues dans d'autres; quelques-unes ont complètement disparu de l'histoire. La même règle n'a donc pas présidé à la formation

des nations actuelles. L'humanité est en travail continuel de transformation. Chaque siècle voit s'accomplir des changements plus ou moins profonds, plus ou moins prévus dans les limites géographiques et politiques tracées entre les divers peuples.

Quelles sont les nationalités qui ont le plus de force et de durée? Ce sont celles qui se fondent sur la communauté non seulement des intérêts, mais aussi des sentiments. Les liens du cœur sont plus puissants pour maintenir une nation compacte que la seule satisfaction des besoins matériels. Plus donc les enfants d'un même pays s'aiment entre eux, plus aussi la nation étroitement unie aura des chances de conserver longtemps sa souveraineté et son autonomie.

Toute nationalité vivace porte dans son cœur un idéal qu'elle cherche à réaliser. Les unes aspirent à réunir en un seul peuple tous les hommes de même race; d'autres voudraient que ceux qui parlent la même langue eussent la même patrie. Il y a aussi quelques nationalités qui se groupent autour d'une religion commune.

Race, langue, religion, ce sont là des principes propres à resserrer très fortement le lien national, mais il en est un autre beaucoup plus puissant encore, c'est l'amour de l'indépendance et de la liberté.

Qu'importe à un peuple d'avoir les mêmes origines qu'un autre peuple, de parler la même langue, de professer le même culte, si en se fusionnant avec lui, il perdait les deux attributs essentiels de son existence nationale: la souveraineté et l'autonomie?

**15. Théories des frontières naturelles et des nationalités fondées sur l'unité de race et de langue.** — Dans l'époque contemporaine, on a beaucoup agité toutes ces questions et on les agite encore. Des hommes ambitieux et conquérants se sont donné pour tâche de remanier à leur profit la carte du monde. Ils prétendent qu'une nation n'est véritablement souveraine que si son territoire est borné par des *frontières naturelles*, c'est-à-dire par de hautes montagnes, par la mer ou par de grands cours d'eau. Ils veulent, sous prétexte de réunir en une seule nation tous ceux qui parlent la même langue ou professent le même culte, démembrer les petits peuples composés d'hommes qui se rattachent à des races, à des langues et à des religions différentes, mais que le besoin d'indépendance et de liberté a

étroitement unis. Ils ne respectent ni la *raison historique*, c'est-à-dire la manière dont les nations se sont formées, ni les sentiments des générations actuelles. Les peuples ne sont pour eux que des troupeaux dont les conquérants ont le droit de disposer à leur gré.

Bien que cette odieuse doctrine ait encore des adeptes dans notre époque, elle tend de plus en plus à faire place au principe qu'on ne peut pas disposer d'un peuple contre sa volonté. Des annexions brutales ont pu avoir lieu récemment; mais le sentiment public proteste contre ces violations de la souveraineté nationale, et les populations annexées nourrissent au fond du cœur une rancune profonde contre leurs oppresseurs.

**16. Droit d'intervention.** — La souveraineté nationale est ainsi une chose sacrée à laquelle, dans la règle, il ne doit pas être porté atteinte. Nous disons dans la règle, car il y a cependant des circonstances dans lesquelles la souveraineté nationale, cesse elle-même d'être respectable.

C'est particulièrement le cas lorsqu'un peuple se conduit de telle manière qu'il est une occasion perpétuelle de trouble et de dommage pour les autres peuples. Ainsi on a le droit de réduire une tribu sauvage qui moleste constamment ses voisins, porte chez eux le meurtre et l'incendie, et vit de pillage et de déprédations. La piraterie exercée par un peuple sur les mers justifie aussi l'intervention des autres peuples, car les mers appartiennent à tout le monde.

D'un autre côté, il est certain que les sentiments les plus naturels se révoltent lorsqu'un peuple se livre à la traite des esclaves ou lorsqu'il fait des sacrifices humains ou lorsqu'il massacre les étrangers établis sur son territoire. Si l'humanité rend désirable ou même nécessaire de prendre des mesures contre de tels excès, il faut cependant toujours se rappeler que la souveraineté nationale ne doit être diminuée ou détruite qu'en cas de nécessité absolue. Le sauvage a le droit d'être sauvage: on ne saurait intervenir contre lui, au nom de la civilisation, que s'il attaque lui-même les nations civilisées. Mais ce principe est loin d'avoir été toujours respecté; on a vu, au contraire, des peuples puissants soumettre des peuplades sauvages et s'annexer leur territoire sous les prétextes les plus spécieux.

Il arrive fréquemment que des querelles très vives s'élèvent dans le sein d'une nation civilisée et aboutissent à des

soulèvements, à des révolutions, à des guerres civiles. Les autres Etats n'ont pas le droit de se mêler de ces querelles intérieures, car ce serait violer le principe de la souveraineté nationale. Malheureusement, il en a été souvent ainsi, dans notre siècle surtout. Presque toutes les guerres de l'époque contemporaine montrent l'intervention plus ou moins fâcheuse de certains Etats dans les affaires des autres. On a cherché à justifier ces interventions en prétendant qu'elles avaient pour but de délivrer des peuples opprimés ; mais en général, elles n'ont été qu'un déguisement du principe odieux que « la force prime le droit ; » elles n'ont servi la plupart du temps qu'à commettre les plus graves attentats contre l'indépendance des nations.

La seule règle qui soit une sauvegarde sérieuse pour la souveraineté des petits peuples comme des grands, c'est que *le droit d'intervention existe seulement dans le cas où un Etat est directement provoqué et où il doit défendre ses nationaux.*

**17. Droit de sécession.** — Une partie de la nation a-t-elle le droit de se séparer pour constituer une nationalité indépendante (droit de *sécession*) ? Oui, si la souveraineté nationale s'est exercée à son égard d'une manière injuste et oppressive. On n'a pas le droit de maltraiter un peuple qui remplit tous ses devoirs envers l'humanité et envers la patrie. On n'a pas le droit de le tenir en servitude, de l'obliger à changer de langue et de religion, de prélever sur lui des impositions qu'il n'a pas consenties, de le priver des droits dont jouissent les autres parties de la nation. Si on commet envers lui des injustices aussi criantes, il a le droit de se soulever, d'opposer la force à l'iniquité et de proclamer son indépendance. C'est ainsi que les cantons suisses ont successivement secoué le joug de leurs anciens souverains qui les opprimaient ; c'est ainsi également que les Etats-Unis d'Amérique ont été amenés à s'émanciper de l'Angleterre, qui prétendait les traiter comme des pays sujets et tributaires.

En revanche, pour un dissentiment passager, pour une querelle même très vive, comme il peut en survenir dans les familles et dans les nations les plus unies, le droit de sécession n'existe pas. Il est évident que les hommes ne peuvent toujours être d'accord entre eux; leurs vues et leurs intérêts diffèrent souvent d'une manière plus ou moins grande, mais la souveraineté nationale ne peut être atteinte par ces

divergences. La nation doit au contraire demeurer intacte et faire prévaloir sa volonté sur les mécontents, même si elle doit pour cela recourir à la force. Elle est comme le père de famille qui punit ses enfants rebelles sans que personne soit en droit d'intervenir.

---

## Faits et remarques.

§ 13.

La géographie politique nous montre des Etats d'inégale grandeur. Depuis la Chine, qui a approximativement 300 millions d'habitants, jusqu'à la république de Saint-Marin, qui en compte environ 10,000, que de nations souveraines! En Europe, nous voyons la Suisse, avec 2,800,000 habitants, entourée de l'Allemagne (44,000,000), de la France (38,000,000), de l'Autriche (38,000,000) et de l'Italie (28,000,000).

Il est évident que si les grands Etats voulaient se liguer pour anéantir les petites nations, celles-ci succomberaient fatalement. Qui les retient de le faire ? Le sentiment du droit, d'une part, qui, s'il est nul chez les ambitieux, existe cependant dans la conscience publique ; les propres intérêts des grands Etats, d'autre part, pour qui le partage des dépouilles serait une cause de querelles interminables.

Autrefois, les petits peuples souverains étaient obligés, pour sauvegarder leur indépendance, de se placer sous le *protectorat* d'Etats plus puissants ; mais ce protectorat était rarement gratuit : le protégé devait épouser les querelles du protecteur et en subir les fâcheuses conséquences. Dans notre époque, et surtout en Europe, on a renoncé à peu près complètement au système du protectorat ; on a établi, en échange, le système dit de l'*équilibre politique* ou du *concert des nations*, par lequel les Etats, grands et petits, s'assurent réciproquement le respect de leur souveraineté. L'équilibre est malheureusement encore ébranlé trop souvent, mais ce système est sans contredit préférable pour les petits peuples à celui du protectorat.

§ 14.

Si nous considérons l'Europe depuis le commencement de ce siècle seulement, que de transformations se sont opérées dans la composition des Etats ! Nous voyons d'abord un conquérant, Napoléon Ier, s'emparer de la plus grande partie du continent, créer des royaumes et en distribuer les couronnes aux membres de sa famille. La Russie, l'Autriche et la Prusse restent seules autonomes, quoique affaiblies. La Suisse échappe aussi à l'annexion, à cause de son

esprit d'indépendance indomptable, mais elle doit subir le protectorat du conquérant. En 1815, Napoléon renversé, l'Europe se reconstitue sur de nouvelles bases, mais déjà, en 1830, la Belgique se sépare de la Hollande et s'érige en pays souverain; le royaume de Grèce se constitue; la Pologne démembrée perd ses dernières libertés. En 1848, la révolution ébranle presque tous les trônes; la république est proclamée dans divers Etats; mais bientôt l'ancien ordre de choses reprend le dessus, sauf pour l'ancienne principauté de Neuchâtel, qui devient définitivement et exclusivement un canton suisse. En 1859, l'Italie, jusque-là divisée en nombreux Etats plus ou moins souverains, commence à former son unité, qu'elle complète en 1870. L'Allemagne se transforme après la guerre de 1866 entre la Prusse et l'Autriche. En 1871, la France perd l'Alsace-Lorraine. En 1878, la Turquie doit céder à la Grèce, à l'Autriche, à la Serbie, à la Roumanie une partie de son territoire et ses droits de suzeraineté.

Voilà le spectacle que nous offre un siècle qui n'est pas encore achevé. Ce qui survit et progresse, ce sont les nationalités fortement constituées, unies par le lien d'aspirations communes; ce qui diminue et disparait, ce sont les peuples divisés et corrompus.

§ 15.

La théorie des *frontières naturelles* a été surtout soutenue dans notre époque par Napoléon III. S'il a réussi à la faire prévaloir dans l'annexion de Nice et de la Savoie, elle l'a conduit ensuite aux terribles désastres de Metz et de Sedan, et la France, qui avait la prétention d'avoir le Rhin comme frontière entre elle et l'Allemagne, a perdu, à cause de cette théorie, l'Alsace-Lorraine. Les frontières naturelles ont certainement leur importance au point de vue de la défense nationale; mais elles ne sont pas le seul élément à prendre en considération dans la formation des nationalités.

— La théorie de la souveraineté nationale fondée sur la *race* ou la *langue*, a été l'un des agents les plus efficaces de la transformation qui s'est accomplie en Europe dans les dernières années. C'est en vertu de ce principe que l'Italie et la Confédération de l'Allemagne du Nord se sont formées, et que les royaumes de Serbie et de Roumanie ont surgi. Mais cette théorie devient excessive lorsqu'on prétend contraindre des peuples à changer de régime uniquement parce qu'ils parlent l'italien, l'allemand ou le slave. Les tendances connues sous le nom d'*irredentisme*, de *pangermanisme* et de *panslavisme* cessent donc d'être légitimes lorsqu'elles vont à disposer des peuples contre leur gré. La différence des langues et des races n'a pas grande importance lorsque l'amour de l'indépendance et d'une patrie commune anime les cœurs; elle peut être, au contraire, un élément de force et de cohésion. Exemple: la Suisse.

§ 16.

Pendant longtemps, la Méditerranée était infestée par les pirates algériens. C'est ce qui a conduit la France à s'emparer, en 1830, de l'Algérie et à faire disparaître la souveraineté de ce pays. En 1881, elle a imposé son protectorat à la Tunisie, dont certaines tribus mettaient constamment en péril les propriétés des colons algériens. Il y a peu de temps, l'Angleterre a agi de même à l'égard de l'Egypte, où les Européens, à la suite de massacres et de pillage, n'étaient plus sûrs ni de leur vie ni de leurs biens. Ces interventions ont un côté très fâcheux, bien qu'un peuple qui fait de sa souveraineté un usage nuisible aux autres nations, ne puisse s'attendre à ce qu'on la respecte.

§ 17.

Notre siècle a donné le spectacle de deux guerres de *sécession*. L'une est celle du *Sonderbund* suisse, en 1847; on sait qu'elle avait pour cause des dissensions religieuses entre catholiques et réformés. L'autre est celle des Etats-Unis, de 1860 à 1864, entre le Nord et le Sud, et qui avait pour motif principal la question de l'esclavage. Dans chacune de ces guerres, les Etats ou cantons sécessionnistes refusaient de se soumettre à la majorité en invoquant leur souveraineté particulière. Mais dans les deux pays, force est restée au principe que la souveraineté nationale est au-dessus des souverainetés particulières, même dans une confédération d'Etats. Pour éviter le retour de divisions aussi fâcheuses, il importe que chaque souveraineté sache rester sur le terrain de ses droits, tels qu'ils résultent des conventions passées entre Etats confédérés. Il importe également que toutes les parties qui composent un Etat soient traitées avec justice, et qu'il n'y ait pas de parias ou de déshérités dans la nation.

## Questionnaire.

13. Qu'est-ce que la *souveraineté nationale ?* Qu'est-ce que l'*autonomie ?* — 14. Les nationalités sont-elles immuables ? Quels sont les principes qui président à leur formation ? — 15. Que vaut la thèse que tout peuple doit avoir des frontières naturelles ? ou que tous les hommes de même race et de même langue doivent former une seule nationalité ? Qu'appelle-t-on la *raison historique ?* — 16. Dans quels cas le droit d'*intervention* existe-t-il ? — 17. Que dites-vous du droit de *sécession ?*

# CHAPITRE III

## LES DIFFÉRENTES FORMES DE GOUVERNEMENT

**18. Principe et but du gouvernement.** — Une nation souveraine est libre de s'organiser comme il lui convient. Le droit qu'elle a de commander seule sur son territoire s'appelle l'*autorité*. L'autorité s'exerce par le moyen du *gouvernement*, qui n'est autre chose que l'Etat (§ 6), c'est-à-dire le corps social organisé pour penser, vouloir et agir.

La vie des nations est comme celle des individus : une lutte perpétuelle. Si l'individu doit sans cesse veiller à la conservation de sa santé et de ses biens, la nation, elle, doit être constamment sur ses gardes pour empêcher que sa souveraineté ne soit violée par d'autres nations, ou que son autorité ne soit méconnue sur son propre sol. *Repousser toute agression venant du dehors, réprimer tout désordre au dedans, stimuler les forces vives de la nation de manière à la rendre toujours plus respectable et prospère, tel est le but du gouvernement ou de l'Etat.*

**19. Raison des différentes formes de gouvernement.** — Il existe dans le monde une très grande diversité de formes de gouvernement, et l'on peut dire qu'il n'y a pas deux nations gouvernées de la même manière. Cela tient à ce que chaque peuple a ses particularités, ses traditions, ses besoins, son idéal, et s'efforce d'approprier son gouvernement à la tâche qu'il veut lui voir remplir.

Suivant les circonstances dans lesquelles un peuple se trouve placé, la forme de gouvernement qu'il aura d'abord adoptée, tendra à se modifier et même à s'altérer plus ou moins rapidement.

Ainsi, une nation guerrière, par nécessité ou par tempérament, aura besoin d'une discipline plus étroite qu'une nation pacifique; cette discipline dégénèrera aisément en *dictature* et en *tyrannie;* l'individu perdra en liberté ce que le gouvernement gagnera en force. Au contraire, une nation amoureuse de ses aises, altérée de jouissances, impatiente de toute contrainte même nécessaire, tendra à affaiblir le gouvernement au profit de l'individu; elle risquera d'aboutir

à l'*anarchie*, c'est-à-dire au désordre, à l'émiettement de ses forces et à la désagrégation nationale. C'est entre ces deux extrêmes qu'une nation sage doit savoir se tenir [1].

**20. Principaux types de gouvernement : monarchie et république.** — Si variées que soient les formes de gouvernement, on peut les ramener à deux types principaux : la *monarchie* et la *république*. Le mot *monarchie* vient du grec et signifie le « gouvernement par un seul », le mot *république* vient de deux mots latins (*res*, la chose, et *publica*, publique) et signifie ainsi « la chose de tous. »

Dans le système de la *monarchie pure*, ou *absolue*, un seul homme exerce l'autorité souveraine. C'est lui qui décide de la paix ou de la guerre, qui fait les lois, qui décrète les impôts et qui en dépense le produit. Il a généralement droit de vie et de mort sur ses sujets. Souvent même, il est encore le chef religieux de la nation. On appelle cette forme de gouvernement l'*autocratie* ou l'*absolutisme*, parce que l'exercice de l'autorité y est arbitraire et dépend de la volonté d'un seul. Elle ne convient guère qu'à un peuple peu civilisé, ou fanatique, ou qui, à la suite de crises et de convulsions suprêmes, a cru pouvoir trouver le salut, c'est-à-dire la conservation et la tranquillité, dans le *despotisme*. (Le mot despote vient du grec et signifie maître.)

Mais, au fond, un tel gouvernement répugne à la nature humaine qui ne saurait se résoudre volontiers à l'abdication perpétuelle d'une nation tout entière entre les mains d'un seul homme. L'expérience montre que cet homme, entouré de flatteurs et de gens perfides, ne tarde pas à tromper la confiance placée en lui, à devenir capricieux, despote, cruel. Aussi les émeutes populaires et les révolutions de palais sont-elles fréquentes dans ce système de gouvernement.

En général, la monarchie est *héréditaire*, c'est-à-dire que l'autorité souveraine passe du père au fils (quelquefois à la fille), le plus souvent dans l'ordre de *primogéniture* (droit d'aînesse). Bien que l'histoire nous montre que l'établissement de la monarchie est un fait simplement humain, variant selon les circonstances, presque toutes les familles régnantes ont la prétention de tenir leur pouvoir de Dieu

[1] *Dictature* vient du latin *dictare*, commander ; — *tyrannie* vient du grec et signifie toute domination usurpée et illégale ; *anarchie* vient aussi du grec et veut dire absence de gouvernement.

lui-même, d'être ainsi de *droit divin*. Les monarchies purement *électives* sont dans notre époque une rare exception.

La république, dans le sens absolu du mot, c'est le système en vertu duquel le peuple exerce lui-même le gouvernement, et se réunit en assemblée générale chaque fois qu'il s'agit de paix ou de guerre, de lois, de dépenses et d'impôts, de nomination des fonctionnaires publics. Mais ce système, qu'on appelle la *démocratie pure* (démocratie signifie le gouvernement par le peuple), n'est évidemment praticable que dans de très petits Etats, où le peuple peut se réunir facilement, et où les assemblées sont assez peu nombreuses pour que la discussion des affaires y soit chose possible. Le gouvernement du peuple par lui-même suppose beaucoup d'indépendance et d'égalité chez les citoyens, et en même temps une grande intelligence et habitude des affaires. Lorsque cette forme de gouvernement vient à s'altérer par la corruption des mœurs ou par l'excès des passions, elle dégénère en *démagogie* (domination des factions populaires), qui peut n'être pas moins redoutable que le despotisme d'un autocrate.

On nomme *théocratie* le gouvernement dans lequel les chefs de la nation sont regardés comme les ministres de Dieu, et édictent les lois au nom de la religion. Cette forme, autrefois la plus commune, n'existe plus guère que dans les monarchies absolues.

**21. Types intermédiaires : monarchie constitutionnelle ; diverses sortes de républiques.** — Entre ces deux formes de gouvernement, la monarchie pure et la démocratie pure, il y a un grand nombre d'intermédiaires, se rapprochant plus ou moins du type principal.

Le progrès des idées a amené dans l'époque moderne la plupart des monarchies européennes à cesser d'être absolues. Elles sont devenues *constitutionnelles*, c'est-à-dire que le monarque est tenu de se conformer à une *constitution*, loi fondamentale de l'Etat qui règle la forme et l'exercice du gouvernement, et qui garantit les droits et les libertés de la nation contre les caprices du détenteur de la souveraineté. Celui-ci, empereur ou roi, est obligé de tenir compte des décisions prises par les représentants de la nation, qui ont le droit de discuter librement toutes les questions publiques dans les assemblées qu'on nomme *parlements*. *Le régime parlementaire est donc celui dans lequel un monarque constitutionnel doit partager avec les représentants de la na-*

*tion l'exercice de l'autorité.* C'est une amélioration importante introduite dans le système de la monarchie, et qui rapproche celui-ci du système de la république.

De son côté, la démocratie pure a dû subir, par la force des choses, de notables tempéraments. L'impossibilité de discuter les affaires publiques dans de grandes agglomérations a conduit au *système représentatif*, dans lequel le peuple délègue sa souveraineté à un certain nombre d'hommes chargés de gouverner en son nom. Dans l'antiquité et dans le moyen-âge, les républiques étaient souvent *aristocratiques* (gouvernement des meilleurs ou de ceux qui se croient tels), ou pour mieux dire *oligarchiques* (gouvernement par un petit nombre), parce que certaines castes avaient seules le privilège de former le gouvernement. Dans l'époque moderne, les républiques sont devenues *égalitaires*, et choisissent leurs représentants sans égard à leurs origines sociales.

*Dans le système représentatif, les fonctions sont conférées pour un petit nombre d'années seulement, afin que le peuple puisse faire un usage fréquent de la souveraineté qui réside en lui, et remplacer ceux de ses représentants qui n'ont pas justifié sa confiance.*

Une tendance de notre époque, particulièrement en Suisse, c'est de combiner autant que possible les avantages du système représentatif avec ceux de la démocratie pure. A cet effet, on réserve au peuple le droit de se prononcer définitivement sur toutes les mesures importantes décrétées par ses représentants. Il exerce ce droit, non pas dans des assemblées générales ou *landsgemeindes*, comme c'est le cas dans le système de la démocratie pure, mais par le vote individuel des citoyens dans la commune qu'ils habitent. Ce système est celui de la *démocratie représentative*. Il dégénère facilement en démagogie, c'est là son côté dangereux.

Dans les républiques, démocratiques ou représentatives, la forme du gouvernement est réglée par une *constitution*.

**22. Etat unitaire et confédération.** — Le gouvernement peut aussi être considéré à un autre point de vue. On le nomme *unitaire* lorsque toutes les parties de la nation sont soumises à un seul et même régime en tout et pour tout. Il est au contraire *fédératif* lorsque la nation se compose d'Etats associés qui se sont réservé en partie l'exercice de la souveraineté et ont confié à un gouvernement

central seulement certaines attributions générales, telles que le droit de paix et de guerre, les relations extérieures, etc. Une nation ainsi organisée est une *confédération*.

**23. Nécessité de l'accord du gouvernement avec la nation.** — Le but de tout gouvernement étant de rendre la nation libre, forte et prospère, l'accord du gouvernement avec les vues de la nation est nécessaire, car s'il y a tiraillement, il y a malaise, et non prospérité. On a dit et répété souvent que « chaque peuple a le gouvernement qu'il mérite ». Cela est vrai dans ce sens qu'en général l'organisation politique d'un pays répond à son degré de culture et à ses besoins. Mais il y a aussi dans l'histoire intérieure de chaque peuple des moments où le gouvernement n'est plus en rapport avec les idées et les besoins dominants. Il en résulte une phase de transformation plus ou moins pénible. Les nations sages et expérimentées savent traverser ces périodes critiques sans y perdre de leur vitalité. Le secret de leur force est dans leur esprit d'union, dans le patriotisme qui anime tous les citoyens, et dans l'aptitude qu'elles ont de mettre le gouvernement d'accord avec les exigences nouvelles qui se font jour.

**24. Justice dans le gouvernement.** — Le bien-être politique d'un peuple est intimement lié au bien-être individuel des citoyens. Il est impossible que ceux-ci soient égaux en forces, en talents, en fortune, en position sociale; mais tous doivent être égaux en droits dans la même nation, c'est-à-dire qu'il ne doit pas y avoir des hommes ou des groupes d'hommes traités injustement, opprimés, asservis par une autre partie de la nation. L'injustice commise par les uns envers les autres conduit toujours fatalement à la dissolution du corps social et à la ruine du gouvernement.

Les intérêts individuels sont extrêmement nombreux et divers; les habitudes et les mœurs varient de contrée à contrée. Aussi longtemps que ces différences ne nuisent pas à la souveraineté nationale, il faut se garder de les faire disparaître, car elles contribuent à la vitalité de la nation, en fortifiant dans les cœurs l'attachement au pays et à ses institutions. Le besoin d'uniformité, naturel à toute nation, devient donc excessif lorsqu'il ne peut se satisfaire qu'en détruisant toute liberté chez les individus et dans les groupes.

**25. Principe que c'est la majorité qui gouverne.** — Dans les Etats constitutionnels, il est de règle que c'est la *majorité* parlementaire ou populaire, c'est-à-dire le plus grand nombre, qui gouverne. — Dès l'instant que le gouvernement ne dépend pas d'un seul, comme c'est le cas dans la monarchie absolue, il est évident que soit dans les parlements, soit dans le peuple, il doit se produire des désaccords fréquents au sujet des mesures à prendre. Les idées des hommes varient autant que leurs intérêts et leurs habitudes. Faudrait-il, pour l'exercice de l'autorité, qu'il y eût *unanimité* de vues? Certainement non, car la souveraineté nationale cesserait d'exister s'il suffisait de la volonté d'un seul homme pour en arrêter l'exercice. On a donc dû admettre que lorsque le plus grand nombre décide une chose, le plus petit nombre doit se soumettre. C'est ce qu'on appelle *la loi de la majorité.* Loi dure, mais nécessaire, loi qui peut devenir aisément tyrannique si le gouvernement ne s'attache pas à donner à la *minorité* les garanties nécessaires pour qu'en tout cas les droits légitimes de celle-ci soient respectés.

**26. La meilleure forme de gouvernement.** — De ce qui précède, il résulte que le meilleur gouvernement est celui :

1° qui garantit efficacement la souveraineté nationale vis-à-vis du dehors ;

2° qui répond le mieux aux vues générales de la nation ;

3° qui assure aux citoyens et aux groupes le respect du droit, c'est-à-dire de la justice dans leurs rapports entre eux.

A tous ces points de vue, la forme de gouvernement qui nous paraît la meilleure, pour un peuple éclairé et patriote, c'est celle de la république démocratique et fédérative. Sous cette forme, le peuple est le véritable souverain, en fait comme en droit. Rien ne peut se faire contre sa volonté, puisqu'il a toujours le pouvoir d'annuler les mesures qui ne lui conviennent pas. Il n'a pas besoin de recourir à la violence, car l'exercice de sa souveraineté est réglé par la loi fondamentale de l'Etat, par la constitution. Dès que la majorité du peuple a parlé, la minorité doit se soumettre, comme de juste. Mais grâce à la forme fédérative, les intérêts particuliers de chaque membre de la nation sont ménagés autant que possible. Il n'y a donc pas à prévoir des froissements

aussi graves que lorsque les habitants de toute une région sont obligés de sacrifier sans nécessité pressante leurs intérêts et leurs coutumes à l'autorité souveraine.

Sous la forme démocratique et fédérative, les droits de l'individu et de la minorité trouvent ainsi généralement les garanties les plus sérieuses. C'est ce qui fait qu'elle sera toujours le signe d'un état politique avancé pour la nation qui l'a adoptée. Elle exige une éducation sociale très développée et une grande habitude de la liberté. Mais elle assure aussi mieux que toute autre le bonheur des citoyens. Aucun peuple ne possède un sentiment national aussi vif que le peuple suisse, qui pratique cette forme de gouvernement depuis des siècles et qui, dans l'époque contemporaine, l'a considérablement perfectionnée.

*En résumé, tout bon gouvernement doit être fondé sur les trois grands principes de liberté, d'égalité et de fraternité.* Nous allons apprendre à connaître ces trois principes.

---

### Faits et remarques.

§§ 19 à 25.

Voici un tableau intéressant sur les principales formes de gouverment usitées dans les Etats du monde entier (non compris les peuplades sauvages ou nomades) :

1. MONARCHIES ABSOLUES

| Continent | Etat | Population |
|---|---|---|
| EUROPE & ASIE | Russie | 90,500,000 |
| | Turquie | 44,200,000 |
| ASIE | Perse | 7,000,000 |
| | Birmanie | 4,000,000 |
| | Siam. | 7,000,000 |
| | Cochinchine. | 21,000,000 |
| | Chine | 300,000,000 |
| | Japon | 33,700,000 |
| AFRIQUE | Maroc | 12,000,000 |
| | Abyssinie | 3,000,000 |
| | | 522,400,000 |

2. MONARCHIES CONSTITUTIONNELLES

| | | |
|---|---|---|
| EUROPE | Grande-Bretagne | 34,000,000 |
| | Possessions | 288,000,000 |
| | Allemagne | 44,000,000 |
| | A reporter | 366,000,000 |

| | | |
|---|---|---|
| | Report . . . | 366,000,000 |
| | Autriche-Hongrie . . . . . . . . . . | 38,000,000 |
| | Italie . . . . . . . . . . . . . . . | 28,000,000 |
| | Espagne . . . . . . . . . . . . . . | 17,000,000 |
| | Possessions . . . . . . . . . . . . | 9,000,000 |
| | Pays-Bas . . . . . . . . . . . . . | 4,000,000 |
| | Possessions . . . . . . . . . . . . | 22,000,000 |
| | Portugal . . . . . . . . . . . . . | 4,700,000 |
| | Possessions . . . . . . . . . . . . | 3,300,000 |
| | Suède-Norvège . . . . . . . . . | 6,300,000 |
| | Belgique . . . . . . . . . . . . . | 5,500,000 |
| | Danemark (avec possessions) . . . . | 2,200,000 |
| | Grèce . . . . . . . . . . . . . . | 1,700,000 |
| | Serbie . . . . . . . . . . . . . . | 1,700,000 |
| | Roumanie. . . . . . . . . . . . . | 5,300,000 |
| AMÉRIQUE | Brésil . . . . . . . . . . . . . . | 10,100,000 |
| | | 524,800,000 |

3. RÉPUBLIQUES

| | | |
|---|---|---|
| EUROPE | France et possessions . . . . . . . | 43,500,000 |
| | Suisse . . . . . . . . . . . . . . | 2,800,000 |
| | Petites républiques d'Andore et de Saint-Marin . . . . . . . . . . | 23,000 |
| AMÉRIQUE | Etats-Unis . . . . . . . . . . . . | 53,000,000 |
| | Mexique . . . . . . . . . . . . . | 10,000,000 |
| | Haïti et St-Domingue . . . . . . . | 1,000,000 |
| | Républiques de l'Equateur (Guatemala, San Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa-Rica) . . . . . . . . . . | 3,000,000 |
| | Nouvelle-Grenade . . . . . . . . | 3,000,000 |
| | Venezuela . . . . . . . . . . . . | 2,000,000 |
| | Equateur . . . . . . . . . . . . . | 1,000,000 |
| | Pérou . . . . . . . . . . . . . . | 2,700,000 |
| | Bolivie . . . . . . . . . . . . . . | 2,500,000 |
| | Chili . . . . . . . . . . . . . . | 2,500,000 |
| | République Argentine . . . . . . . | 2,500,000 |
| | Uruguay et Paraguay . . . . . . . | 700,000 |
| AFRIQUE | Libéria . . . . . . . . . . . . . | 700,000 |
| | Orange. . . . . . . . . . . . . . | 70,000 |
| | | 130,993,000 |

Ainsi, l'Asie est généralement le continent des monarchies absolues; l'Europe celui des monarchies constitutionnelles; l'Amérique celui des républiques.

La monarchie absolue règne dans des pays dont l'histoire présente une civilisation très ancienne, mais qui s'est arrêtée dans son développement.

La monarchie constitutionnelle est d'établissement beaucoup plus récent. Elle a eu pour but de donner satisfaction, dans une certaine mesure, au vœu des peuples qui aspirent de plus en plus à se gouverner eux-mêmes.

La république est la forme qui tend à faire le plus de progrès dans le monde. Toutes les républiques existantes, à part la Suisse, ont été fondées dans l'espace d'à peine un siècle. Si quelques-unes d'entre elles, notamment dans l'Amérique centrale, sont encore mal équilibrées, on peut cependant constater que cette forme répond en général à une éducation politique très avancée, et que les peuples qui l'ont adoptée sont les plus heureux.

La démocratie pure n'est pratiquée que dans les cantons à landsgemeinde d'Uri, des deux Unterwald, de Glaris et des deux Appenzell.

### Questionnaire.

18. Qu'est-ce que l'*autorité*? Qu'est-ce que le *gouvernement*? Quel est le but du gouvernement? — 19. Y a-t-il deux gouvernements absolument semblables? D'où provient la diversité des formes? Quelle est la tendance du gouvernement chez une nation guerrière? chez une nation civilisée aimant trop ses aises? Qu'est-ce que la *dictature*? la *tyrannie*? l'*anarchie*? — 20. Quels sont les types principaux de gouvernements? Qu'est-ce que l'*autocratie*? le *despotisme*? chez quels peuples trouve-t-on la *monarchie absolue*? Qu'appelle-t-on l'*hérédité*? la *primogéniture*? Quelle différence y a-t-il entre une monarchie *de droit divin* et une monarchie *élective*? Qu'est-ce que la *république*? la *démocratie*? chez quels peuples trouve-t-on la *démocratie pure*? Qu'est-ce que la *démagogie*? — 21. Qu'est-ce qu'une monarchie *constitutionnelle*? Qu'appelle-t-on le régime *parlementaire*? Qu'est-ce, dans les républiques, que le système *représentatif*? Différence entre les républiques *aristocratiques* ou *oligarchiques* et les républiques *égalitaires*? Qu'appelle-t-on *landsgemeinde*? Qu'est-ce que la *démocratie représentative*? — 22. Différence entre l'Etat *unitaire* et l'Etat *fédératif*? — 23. Un gouvernement peut-il être en désaccord avec la nation? — 24. Pourquoi le bien-être d'un peuple doit-il être fondé sur la justice? — 25. De quelle manière se manifeste la volonté nationale? Qu'est-ce que la *loi de la majorité*? Nécessité de garantir les droits de la *minorité*. — 26. Quel est le meilleur gouvernement? Pourquoi la forme de la république démocratique et fédérative paraît-elle préférable?

---

# CHAPITRE IV

## LA LIBERTÉ

**27. Liberté.** — Liberté ! mot magique qui séduit tous les hommes, depuis le plus sauvage jusqu'au plus civilisé ; idéal pour lequel ils sont prêts à sacrifier leurs biens les plus précieux. D'où vient le prestige sacré de cette grande image lumineuse que l'enfant apporte dans son cœur en naissant, et que le vieillard caresse encore au moment de s'endormir du dernier sommeil ?

C'est que la liberté est pour l'être humain la condition indispensable du bonheur. A quoi bon la vie, si l'on ne peut en jouir librement ? A quoi servirait-il d'avoir un corps qui veut agir, un esprit qui pense, un cœur qui sent, si toutes ces facultés devaient être violemment comprimées par une force extérieure ? Le sort d'un prisonnier chargé de chaînes ne sera jamais l'idéal de l'humanité, mais le besoin de liberté est inné chez elle. La liberté, c'est la force, c'est le mouvement, c'est la vie, c'est le moyen qui permet d'atteindre le but suprême où nous devons tendre : *la justice entre tous et pour tous.*

**28. Responsabilité.** — La liberté n'est du reste pas un principe absolu, car il n'y a rien d'absolu dans ce monde. Elle doit avoir ses limites, comme toute chose. La liberté de faire du mal à autrui, c'est la licence, c'est-à-dire une chose contraire à la justice. *La liberté de l'un ne doit pas nuire à la liberté de l'autre, et réciproquement :* voilà la règle qui doit présider aux relations des hommes entre eux.

La liberté, qui est un droit, entraîne donc pour l'homme la *responsabilité,* qui est un devoir. Si l'usage qu'il fait de son droit porte préjudice à autrui, il est responsable du dommage causé, et on peut lui en demander réparation. De même, les autres sont responsables vis-à-vis de lui du tort qu'ils lui feraient.

**29. Pratique de la liberté.** — Plus d'un gouvernement redoute de laisser à la nation et aux individus qui la composent le plein exercice de la liberté, de peur que les éléments de désordre ne prennent le dessus et ne précipitent le pays dans les situations les plus funestes.

On ne saurait nier que la pratique de la liberté est une chose difficile qui demande un assez long apprentissage. Le degré de liberté dont une nation peut jouir sans inconvénients dépend du degré d'instruction générale. Les lumières sont nécessaires pour éclairer le sentiment de responsabilité. L'homme qui ne sait pas se rendre compte de la portée de ses actes n'est pas en état de se servir utilement de la liberté.

La tâche de tout gouvernement, c'est de former la nation successivement à une pratique toujours plus grande de la liberté. Sous ce rapport, le progrès est illimité. Les peuples les plus avancés sont loin d'avoir atteint le point où la liberté complète règnera chez eux avec tous les bienfaits qui doivent en résulter. Malheur aux gouvernements quels qu'ils soient, monarchiques ou républicains, autocratiques ou constitutionnels, qui négligent d'élever leurs peuples vers la liberté! Des convulsions terribles leur apprendront qu'on ne méconnaît pas impunément cette grande loi de la nature, qui montre à tous les hommes la possession de la liberté comme le moyen suprême du bonheur.

En somme, la liberté ressemble aux armes, qui, utiles entre les mains d'hommes expérimentés, blessent les enfants et les fous. Mais ce n'est pas une raison pour qu'un gouvernement en proscrive absolument l'usage: il doit au contraire habituer la nation à s'en servir.

**30. Libertés individuelles et collectives, civiles et politiques.** — On distingue, dans la pratique, diverses sortes de libertés, qu'on peut classer en deux grands groupes : les *libertés individuelles* et les *libertés collectives.* Elles sont intimement liées les unes aux autres, et il n'est pas toujours possible de préciser le point où les unes cessent et où les autres commencent. Les libertés collectives se composent en effet des libertés individuelles, sans lesquelles elles n'existeraient pas, tout comme la nation se compose d'individus, sans lesquels on ne la concevrait pas.

La liberté individuelle n'est complète que si elle aboutit à la liberté collective. Si deux ou plusieurs hommes ont chacun le droit de faire une chose, ils ont aussi le droit de la faire en commun, sinon leur liberté ne serait pas entière.

Considérées à un autre point de vue, on divise aussi les libertés en *libertés civiles* et *libertés politiques* ou *publiques.* Les premières concernent l'individu dans ses rapports,

*comme homme,* avec ses semblables. Les secondes ont trait *au citoyen* dans ses rapports avec la nation et avec le gouvernement.

**31. Liberté de penser.** — La première de toutes les libertés, celle de laquelle les autres découlent, celle qu'il n'est pas possible de détruire ni même d'atteindre par des moyens extérieurs, c'est la *liberté de penser*. Jetez un homme dans un cachot, chargez-le de chaînes, privez-le de nourriture, imaginez les tortures les plus raffinées, vous ne l'empêcherez pas de penser et de croire ce qu'il veut. Sa bouche pourra dire ce que la douleur ou la violence lui arrachera: son esprit demeure libre.

Le Créateur a voulu qu'il en fût ainsi pour montrer combien la liberté est respectable, puisqu'on ne peut l'atteindre dans l'esprit de l'homme, qui est la source de toutes ses actions.

**32. Liberté du travail; respect de la propriété; droit au mariage; liberté du foyer; inviolabilité du domicile et de la personne.** — Pour être véritablement libre, il ne suffit pas que l'homme puisse penser et croire ce qu'il veut: il faut qu'il puisse manifester sa pensée et ses croyances par ses paroles et par ses actes.

L'homme, pour se procurer ses moyens d'existence, sa nourriture, son vêtement, son habitation, doit travailler. On n'a pas le droit de mettre à son activité d'autres limites que celles qui résultent du respect des droits d'autrui. Il doit être libre d'aller, de venir, de choisir sa profession, d'en changer, de vendre, d'acheter selon qu'il croit être de son intérêt, et pourvu d'ailleurs qu'il ne cause pas injustement de dommage à autrui. C'est là une liberté individuelle et civile que nous appellerons la *liberté du travail*.

Le fruit du travail de l'homme doit lui appartenir en plein. Celui qui a labouré un champ, bâti une maison, épargné une somme d'argent, a seul le droit d'en jouir. Si le premier venu pouvait l'en déposséder par force ou par astuce, la liberté du travail deviendrait illusoire. Elle a donc pour conséquence nécessaire le *respect de la propriété*.

L'homme n'est pas fait pour vivre seul; il éprouve le besoin de créer une famille, et, pour cela, de s'adjoindre une compagne. Le *mariage* doit être un acte de liberté de la part de chacun des époux, et le lien contracté par eux, suivant les lois qui le consacrent, doit être respecté.

La famille fondée, l'homme en est le chef naturel. C'est à lui de la nourrir et de l'élever, de l'instruire et de la rendre apte à devenir utile au reste de la nation. Tâche honorable entre toutes, qui engage au plus haut degré sa responsabilité, et pour l'accomplissement de laquelle il a besoin de la *liberté du foyer*, c'est-à-dire du droit de commander dans sa maison et dans sa famille. Ce droit n'est pas plus absolu que les autres, car l'homme a des devoirs à remplir envers les siens. La nation veut que chaque père de famille use envers sa femme et ses enfants de bons procédés; elle lui défend de les maltraiter, de leur refuser la nourriture du corps et celle de l'esprit, de les abandonner. En cela, elle ne fait que consacrer les sentiments naturels que Dieu a mis dans le cœur de tous les humains. La loi punit les parents dénaturés qui abusent de la liberté du foyer.

Cette liberté est intimement liée à une autre qu'on appelle l'*inviolabilité du domicile*. Tout homme étant maître dans sa maison, c'est-à-dire dans son domicile, personne n'a le droit de s'y introduire contre son gré. Il faut excepter les cas où la nation poursuit un crime ou un délit, mais alors les représentants de l'autorité ne peuvent entrer dans un domicile privé sans être responsables de l'abus qu'ils pourraient faire de cette faculté exceptionnelle. Un peuple civilisé doit en effet prendre toutes les précautions pour qu'il ne soit jamais abusivement porté atteinte à ce principe sacré que le domicile est inviolable.

De même, si la nation a incontestablement le pouvoir de punir ceux qui lèsent les droits d'autrui, si cette punition consiste dans bien des cas à priver de la liberté ceux qui s'en sont montrés indignes, si la loi permet même de mettre en *prison préventive* l'homme accusé d'un crime pendant qu'on instruit son procès, des mesures aussi graves ne peuvent être prises sans engager la responsabilité des magistrats qui les ordonnent. L'homme arrêté injustement et arbitrairement doit pouvoir demander compte à la nation du tort qui lui a été fait en son nom, et la nation a le devoir de punir ceux qui s'en sont rendus coupables. Ainsi l'exige le respect de la liberté individuelle, qui n'existerait pas sans l'*inviolabilité de la personne*.

**33. Liberté d'association; liberté de réunion; liberté des cultes.** — La liberté de l'esprit et du corps ne serait pas complète si chaque individu n'était pas en même

temps libre de s'associer à d'autres, dans le sein de la nation, pour la réalisation de ses idées ou la satisfaction de ses besoins. Qu'un homme se sente trop faible pour entreprendre un travail, il doit pouvoir profiter de l'aide que d'autres hommes sont disposés à lui offrir. L'homme étant un être sociable, il a le besoin de se joindre à ses semblables pour s'entretenir avec eux des intérêts communs, pour éclairer son esprit, pour élever son âme vers la Divinité. La *liberté d'association* découle ainsi naturellement de la liberté individuelle.

La liberté d'association peut être considérée au point de vue civil et au point de vue politique ou religieux. Elle est de nature civile lorsqu'il s'agit d'associations qui poursuivent un but industriel ou commercial, ou, en d'autres termes, qui achètent, qui fabriquent, qui vendent des produits. Elle a le caractère de liberté publique, lorsque les associations se proposent d'influer sur la marche des affaires publiques, ou lorsqu'elles ont pour but l'exercice d'un culte.

Envisagée au point de vue politique ou religieux, la liberté d'association doit comprendre la *liberté de réunion*, car à quoi servirait à un groupe d'hommes d'être d'accord sur certains principes politiques ou d'avoir la même manière de comprendre et d'adorer Dieu, si le gouvernement leur interdisait de se réunir pour échanger leurs vues et leurs sentiments ?

La liberté de réunion est une de celles qui ont souvent inspiré de grandes craintes aux gouvernements. Quand les hommes sont réunis, leurs passions se déchaînent facilement, et il peut en résulter du désordre. Aussi, dans plusieurs pays, a-t-on soumis cette liberté à de nombreuses restrictions. Le gouvernement de ces pays exige, par exemple, qu'on lui donne connaissance au préalable des réunions projetées; il se réserve de les autoriser ou de les interdire; il les fait surveiller par ses fonctionnaires, qui ont le droit de les dissoudre si elles leur paraissent devenir dangereuses pour l'ordre public, etc. Toutes ces restrictions peuvent être justifiées par les circonstances, mais elles n'en sont pas moins regrettables, car, d'un côté, elles prouvent, dans la règle, que les citoyens qui composent la nation ne savent pas user sagement de la liberté; de l'autre, elles mettent aux mains du gouvernement un pouvoir qui peut trop aisément le conduire à des mesures arbitraires et oppressives.

La *liberté des cultes* ou *liberté religieuse* est une des for-

mes de la liberté de réunion. C'est une des plus grandes conquêtes de l'époque moderne, mais qui a besoin d'être encore consolidée. La religion s'adresse aux sentiments les plus intimes de l'être humain : elle répond à l'irrésistible besoin qu'il éprouve d'élever son âme vers la source de tout bien, et d'y chercher une force et une consolation pour la vie présente, un ferme espoir pour la vie future. Ce que nous avons dit plus haut de la liberté de penser en général, s'applique pleinement à la *liberté de croyance religieuse :* rien n'est plus sacré au monde.

Mais la religion a malheureusement servi bien souvent de prétexte à des actes d'oppression intolérables. Souvent ceux qui l'enseignent se sont laissé dominer par la passion, et ont voulu imposer l'exercice d'un culte à des hommes qui ne partageaient pas leurs croyances. Souvent aussi les adversaires de telle ou telle doctrine religieuse ont persécuté ses adhérents par tous les moyens en leur pouvoir. Jusque dans notre époque, on a vu se produire, même au sein de pays qui passent pour libéraux, même en Suisse, — il faut bien le dire, — des scènes de sauvagerie qui font honte à la civilisation moderne.

Le *fanatisme* et l'*intolérance* sont également condamnables. Le fanatisme religieux est la cause de maux sans nombre : il trouble les esprits, divise les familles, porte à la spoliation, provoque les persécutions et les guerres les plus terribles. Il est excessivement rare qu'une association religieuse ne cherche pas à faire de la propagande pour ses idées ; cela est juste en soi, mais le moyen à employer doit être uniquement celui de la persuasion. Tous les autres moyens, la ruse, la corruption, la perfidie, l'emploi de la force, sont absolument répréhensibles.

De même, l'intolérance religieuse a les conséquences les plus funestes pour la paix et la prospérité de l'Etat. Elle est particulièrement odieuse quand elle s'exerce au nom d'une soi-disant liberté de penser contre les partisans de certaines croyances religieuses. A vrai dire, la nation a le droit d'exiger de tous les citoyens, à quelque culte qu'ils se rattachent, l'accomplissement des devoirs qu'elle réclame de tous : nul ne peut, sous prétexte de conviction religieuse, se soustraire par exemple au service militaire ou refuser l'impôt ou désobéir aux lois. Mais dès l'instant qu'un citoyen remplit ses devoirs vis-à-vis de l'Etat, il doit être entièrement libre d'adorer Dieu à sa manière ou de ne se rattacher à aucune con-

fession. Lorsqu'il en est autrement, les consciences se révoltent, et un grave désordre se produit dans la nation.

L'*exercice des cultes* ne doit être soumis qu'à des restrictions fondées sur la morale et l'ordre publics. On interdira, par exemple, l'exercice du culte mormon, dont les adhérents pratiquent la polygamie; on défendra, s'il en résulte des inconvénients, les cérémonies en plein air, les manifestations bruyantes.

Mais, sauf ces restrictions légitimes, il faut que le gouvernement d'un peuple civilisé veille à ce que chaque culte soit respecté, tout comme il doit veiller à ce qu'aucun d'eux ne puisse empiéter sur les droits de la nation ou des citoyens. Le gouvernement doit être neutre entre tous, et bienveillant pour tous : il ne doit pas épouser les intérêts et les querelles d'une Eglise, car il froisserait ainsi les sentiments de ceux qui se rattachent aux autres Eglises. Il y a des nations qui ne reconnaissent qu'un culte et qui obligent tous les citoyens à le pratiquer. Mais ces nations sont parmi les plus retardées : elles ne comprennent pas encore la vraie liberté, puisqu'elles ne respectent pas celle de la conscience individuelle. Les nations les plus avancées et les plus prospères sont au contraire celles qui garantissent et pratiquent le mieux la *liberté religieuse*.

**34. Liberté de la parole et de la presse ; liberté d'enseignement.** — Deux autres libertés, qui sont en relation étroite avec la liberté de penser et la liberté de réunion, ce sont la *liberté de la parole* et la *liberté de la presse*, qui comprennent aussi la *liberté d'enseignement*. L'homme a non seulement un esprit pour penser, mais une langue pour exprimer ses pensées. Il doit pouvoir parler librement à ses semblables et leur communiquer aussi ses idées par l'écriture et par l'imprimerie, qui sont des formes de la parole humaine.

Ces deux libertés ne doivent pas plus que les autres dégénérer en abus. Si par sa parole ou par ses écrits, un homme cause du tort à son prochain, s'il provoque un désordre quelconque, il doit, en vertu de la responsabilité qui est la conséquence de sa liberté, réparer le dommage causé et subir la peine qui résulte pour lui du trouble apporté à l'ordre social.

La crainte des abus de la parole et de la presse ont porté plusieurs gouvernements à prendre de très grandes précautions pour l'exercice de ces libertés. Il en est résulté souvent l'excès contraire : on n'a plus permis qu'à certains

hommes et à certains journaux d'exprimer leur pensée sur les affaires publiques ou en matière d'éducation. Aucun despotisme n'est comparable à celui-là, puisqu'il n'aboutit à rien moins qu'à bâillonner l'esprit humain.

**35. Résumé.** — En résumé, la liberté est le plus précieux don que Dieu ait fait à l'homme. Toute restriction qu'on y met est fâcheuse, même dans les cas où elle est nécessaire. Une nation composée tout entière d'hommes éclairés et sages ne devrait pas avoir besoin de ces restrictions, car chacun d'eux connaissant la limite de ses droits, se garderait d'empiéter sur les droits d'autrui. *C'est un signe infaillible du degré d'avancement d'une nation, que le plus ou moins de liberté qu'elle accorde aux citoyens. La nation qui en accorde le plus et qui sait le mieux supporter ce régime, est la première de toutes. Quelle que soit sa grandeur matérielle, elle possède une force morale qui la rend supérieure aux autres peuples, et qui assure, mieux que des canons et des fusils, son existence et sa prospérité.*

---

## Faits et remarques.

§§ 27 et 28.

La liberté n'est pas comprise de la même manière par tous les hommes. Chacun s'en fait une image qui répond à ses désirs et à son tempérament. De là tant de vives discussions sur la liberté. L'homme est envahissant par nature; il lui faut beaucoup de sagesse et d'éducation pour ne pas sortir de son droit strict. Les occasions de frottement des divers intérêts sont nombreuses; c'est ce qui rend nécessaire l'établissement de lois qui, autant que possible, assignent à chaque intérêt sa place légitime. L'élaboration de ces lois est une œuvre des plus difficiles: les uns prétendent régler tous les détails de la vie sociale par ce moyen, ce sont les *autoritaires;* les autres demandent au contraire qu'on laisse à l'action individuelle le plus de latitude possible, et voient dans chaque loi un mal plutôt qu'un bien, ce sont les *individualistes.* La vérité doit être cherchée entre ces deux extrêmes. L'humanité a certainement besoin d'être régie par des lois; mais il faut se garder de vouloir tout réglementer. Un sage *libéralisme* qui tient compte des circonstances, qui ne fait intervenir la loi que lorsqu'elle est nécessaire pour garantir des droits menacés, et qui s'efforce d'établir ermement les principes sans vouloir en prescrire l'application dans les menus détails, voilà ce que l'expérience des siècles a montré

être le plus profitable à un peuple. On peut comparer la législation à une rivière qui, si elle est sagement endiguée, suit son cours régulièrement jusqu'à la mer; mais si son lit est trop étroit, elle tend à déborder et à dévaster les terres voisines; si, au contraire, il est trop large, elle divague, amoncelle ici les galets, affouille le terrain là-bas, menace constamment les propriétés riveraines.

§ 31.

On ne tue pas la pensée en la persécutant. A quoi ont servi les massacres des chrétiens par l'Empire romain? les guerres contre les protestants? les dragonnades de Louis XIV? les tortures de l'inquisition? A faire couler du sang de la manière la plus odieuse, mais les principes vrais ne sauraient être détruits.

Lorsque Galilée était contraint de rétracter la doctrine du mouvement de la terre autour du soleil, sa conscience protestait énergiquement, et il ne pouvait s'empêcher de dire en frappant du pied: *E pur si muove!* « Et pourtant elle se meut! » A quoi a servi cette violence faite à la liberté de penser? N'a-t-on pas dû reconnaître plus tard que Galilée avait raison?

§ 32.

Il ne faut pas confondre la *liberté du travail* avec le prétendu *droit au travail,* dont nous nous occuperons plus loin (chapitre VI).

La liberté du travail s'appelle aussi la *liberté de commerce et d'industrie,* et celle-ci est intimement liée à la *liberté des échanges.* Ces deux sortes de libertés sont de celles qui ont le plus de peine à faire leur chemin dans le monde. Les forts et les puissants cherchent à accaparer pour eux tous les profits. Ils s'efforcent d'empêcher leurs concurrents de travailler librement; pour cela ils invoquent un soi-disant intérêt public: « Il n'est pas dans l'intérêt public que les producteurs de blé du pays voisin puissent venir le vendre dans notre pays, disent par exemple certains cultivateurs, car ils nous empêchent de vendre notre marchandise aussi cher que nous voulons, et en nous appauvrissant, ils font tort à une partie considérable de la nation. » Peu leur importe que le reste de la nation soit exposé à mourir de faim; ils ne voient que leur propre intérêt.

Ces raisons sont absolument mauvaises: si on les poussait à leurs conséquences extrêmes, elles aboutiraient à la plus affreuse tyrannie. Il faut laisser faire aux autres ce qu'on prétend avoir le droit de faire soi-même.

Ce n'est pas à dire que, dans certains cas, l'intérêt public ne puisse exiger des restrictions à la liberté de commerce et d'industrie. Ainsi, on a le droit de défendre à une industrie insalubre ou dangereuse de s'établir, ou de a soumettre à certaines conditions.

c'est le respect de la liberté des personnes dont la santé ou la vie est menacée qui justifie ces restrictions ; ainsi encore, on a le droit de défendre la vente d'écrits ou de tableaux licencieux.

Mais à part les restrictions nécessitées par la sécurité ou la morale publiques, la liberté du travail devrait être complète.

— Le principe du *respect de la propriété* est combattu dans notre époque par les communistes, les socialistes, les nihilistes et autres sectes politiques semblables. Les mêmes gens combattent aussi la liberté du travail, le mariage, la famille et tous les principes les plus chers au cœur humain. Ils sont logiques, car tous ces principes s'enchaînent, et l'on ne peut détruire l'un sans que tous les autres s'écroulent en même temps.

— Le *droit au mariage* a été et est encore souvent entravé d'une manière inutile. On a raison de défendre le mariage entre proches parents, à des personnes trop jeunes, ou à des imbéciles ou idiots. Les enfants qui naissent de ces mariages sont généralement infirmes et malheureux. Mais où des raisons naturelles n'existent pas, le mariage doit être permis.

L'*indissolubilité* du mariage est reconnue partout comme devant être la règle, dans l'intérêt du maintien de la famille, base de l'ordre social. Cependant presque tous les pays protestants admettent le *divorce*, tandis que la plupart des pays catholiques le repoussent pour des motifs religieux.

§ 33.

Ce qui prouve le mieux qu'un gouvernement ne gagne rien à vouloir comprimer la liberté, c'est que s'il refuse celle d'association et de réunion, il ne peut néanmoins empêcher les gens de communiquer ensemble secrètement par la parole, par les écrits et dans des réunions clandestines. Or, quand les gens sont obligés de se cacher pour faire le bien, il est rare qu'ils ne songent pas aussi à faire le mal. La nature humaine est ainsi faite.

§ 34.

Les pays républicains et démocratiques garantissent généralement d'une manière complète la *liberté de la parole* dans les assemblées publiques, devant les tribunaux, etc., et la *liberté de la presse*. Mais la *liberté d'enseignement* est encore souvent l'objet d'attaques et de restrictions déplacées. L'Etat a certainement le droit d'avoir ses écoles, de les diriger comme il l'entend, d'exiger pour les carrières publiques des preuves de capacités qui doivent être fournies à des examinateurs nommés par lui ; il a le droit d'exercer une surveillance sur les écoles libres ou privées, pour constater qu'au point de vue de l'instruction nécessaire à chaque citoyen, elles font leur devoir ; il ne pourrait consentir à ce que les écoles particulières

violassent les lois établies pour tous, c'est-à-dire le droit commun; mais là s'arrête sa compétence. Le père de famille qui ne trouve pas dans l'école publique l'éducation qui lui convient pour ses enfants, doit être libre de s'adresser à l'éducateur qui a sa confiance. L'Etat ne doit prescrire à l'enseignement privé ni doctrines, ni méthodes, ni manuels, ni plans de leçons; il doit, en matière religieuse, professer un respect entier pour la liberté de conscience du père de famille.

§ 35.

C'est sans contredit la longue et généralement sage pratique de la liberté qui assure au petit peuple suisse la place honorable qu'il occupe dans le monde. Sans doute, il a eu ses crises comme d'autres peuples. Les passions politiques ou religieuses, poussées parfois à l'excès, ont malheureusement occasionné dans son sein de funestes guerres civiles. Il a subi à certaines époques les influences corruptrices de l'étranger. La désunion l'a quelquefois trouvé faible devant les armées ennemies. Mais ce qui, malgré tout, l'a fait vivre et se développer, ce qui l'a préservé de l'anéantissement et lui a valu la considération des autres peuples, c'est son ardent amour de la liberté aussi bien que de l'ordre. Aujourd'hui, il n'y a certainement pas de peuple plus heureux; il le sera d'autant plus qu'il appliquera plus complètement les vraies notions de la liberté dans tous les domaines de la vie privée et publique.

## Questionnaire.

27. Qu'est-ce que la *liberté* ? — 28. La liberté est-elle absolue ? Qu'est-ce que la *responsabilité* ? — 29. Comment un gouvernement doit-il envisager la liberté ? — 30. Qu'appelle-t-on *libertés individuelles* et *libertés collectives* ? *libertés civiles* et *libertés politiques* ou *publiques* ? — 31. Quelle est la liberté primordiale de laquelle toutes les autres découlent ? — 32. Des diverses libertés individuelles; énumérez-les. — 33. Des libertés collectives : indiquez-les. — 34. En quoi consistent la *liberté de la parole,* celle de la *presse* et celle de l'*enseignement* ? — 35. Quelle supériorité la liberté donne-t-elle aux nations qui la pratiquent ?

# CHAPITRE V

## L'ÉGALITÉ

**36. Différences naturelles entre les hommes et les peuples.** — Si la liberté est chère à l'homme, l'égalité ne l'est pas moins. A vrai dire, il n'y a pas, il ne peut y avoir d'égalité absolue. Les lois de la nature sont plus puissantes que notre volonté : il n'est pas en notre pouvoir d'empêcher qu'il n'y ait des hommes plus grands, plus robustes et plus intelligents que d'autres; des hommes qui font mieux que d'autres leur chemin dans la vie, qui ont plus d'esprit d'entreprise, plus de savoir-faire, plus d'ordre et d'économie. Il y a et il y aura toujours dans ce monde des êtres faibles pour lesquels les luttes de l'existence sont plus pénibles que pour les autres. La société humaine se composera toujours, non seulement d'hommes auxquels leur force et leur énergie permettent d'affronter les plus durs combats de la vie, mais de femmes qui ont d'autres tâches à remplir, et d'enfants qui ne peuvent se passer d'aide et de protection.

Ces différences inévitables entre les hommes existent aussi entre les peuples. Tous ne sont pas placés dans des conditions également favorables. Les uns vivent dans des régions tempérées, où la nature les oblige à travailler assidûment pour subsister, mais récompense aussi leurs efforts dans une large mesure; d'autres habitent les régions glaciales et n'arrivent que péniblement à soutenir leur existence ; d'autres, placés sous les tropiques, n'ont pour ainsi dire qu'à se laisser vivre, tant la nature pourvoit richement à leurs besoins. Les peuples montagnards sont ordinairement plus sobres et plus vigoureux que ceux de la plaine. Toutes ces inégalités tiennent à des causes voulues par le Créateur, et l'homme n'a évidemment pas le pouvoir de les faire disparaître. En résumé, aussi longtemps qu'il y aura deux pôles et un équateur, du soleil et de l'ombre, du chaud et du froid, des terres fécondes et d'autres stériles, il y aura des inégalités naturelles parmi les hommes et les peuples, comme parmi les animaux et les plantes.

**37. Chimère de l'égalité absolue.** — Des esprits chi-ues o [illegible] onnu cet ordre universel. Ils ont rêvé

un état de choses dans lequel tous les êtres humains seraient parfaitement égaux. Ces rêves ont un côté généreux, sans contredit : ils répondent au sentiment inné chez l'homme qui le porte vers l'égalité; mais ils ont aussi un côté dangereux, celui de faire croire que cette égalité idéale pourrait être réalisée par des moyens violents. C'est sous prétexte d'égalité, en effet, qu'on a vu si souvent dans le passé comme de nos jours des agitations dont le but était, non point d'émanciper l'individu en lui donnant plus de liberté saine et vraie, mais d'exciter ses convoitises pour le fruit du travail des autres. Dans notre époque en particulier, il y a des groupes d'hommes connus entre autres sous le nom de *communistes*, de *nihilistes*, etc., qui se proposent le bouleversement des institutions sociales, l'abolition de la famille et de la propriété, la suppression des libertés individuelles et collectives, afin d'arriver à établir cette égalité complète. Fatales doctrines, qui n'ont jamais été appliquées sans accumuler des monceaux de ruines et de cadavres, et qui, si elles n'étaient heureusement répudiées par la conscience des peuples, transformeraient les hommes en bêtes fauves.

**38. De l'égalité véritable.** — Non, l'égalité vers laquelle l'homme aspire n'est pas celle du néant. Elle ne consiste pas dans un nivellement qui forcerait les hommes forts et intelligents, travailleurs et économes, à n'être pas plus que les êtres chétifs et simples d'esprit, paresseux et prodigues. Elle n'aboutit pas à détruire dans le cœur humain le désir du perfectionnement. Elle ne prétend pas à faire l'impossible, à renverser l'ordre établi par la nature, à changer les climats et le cours des saisons. L'égalité véritable, la seule qui puisse être obtenue, et qui est assez belle pour séduire les esprits sages et pratiques, c'est l'*égalité des droits.*

**39. Inégalité de naissance et de position.** — On a prétendu que tous les hommes naissent égaux. Cela n'est pas rigoureusement vrai. En réalité, les uns viennent au monde dans des conditions de fortune et de santé beaucoup plus favorables que les autres. L'enfant d'une famille riche ou aisée peut être entouré de plus de soins et a plus de facilités pour son éducation que l'enfant d'une famille pauvre. Mais faudrait-il, comme quelques-uns le demandent par amour pour l'égalité, que, sitôt nés, l'on enlevât les enfants

à leurs parents, afin de les élever tous de la même manière A quelle mère et à quel père oserait-on faire une proposition aussi cruelle? Et croit-on que rien puisse remplacer, même pour l'enfant le plus pauvre, les douces affections qui, en général, l'entourent au foyer domestique?

Il faut d'ailleurs remarquer que la position sociale des parents, bien qu'influant sur l'avenir de l'enfant, n'est pas une cause immuable d'inégalité. La nature répartit ses dons entre les hommes sans égard à leur plus ou moins de fortune. L'enfant du pauvre est souvent mieux doué, sous le rapport de la force physique et de l'intelligence, que celui du riche. Obligé de travailler de bonne heure pour vivre, le premier saura souvent s'élever à l'aisance et à la fortune, tandis que le second, accoutumé à trop de bien-être, exposé à toutes les tentations de l'oisiveté, courra le risque de devenir un homme inutile et de gaspiller son patrimoine. De tels exemples sont très fréquents.

**40. Egalité devant la loi, l'instruction et le travail.** — Ce que l'on doit demander, c'est premièrement que les riches n'aient pas plus de droits et de libertés que les pauvres; en d'autres termes, que *la loi soit égale pour tous.* Il n'en a pas toujours été ainsi dans notre pays, et il y a des Etats où la loi consacre encore des inégalités de classes. On a connu chez nous, et on connaît encore ailleurs, des *nobles,* qui, de père en fils, par droit de naissance, sont placés au-dessus des autres hommes, les gouvernent, prélèvent sur eux des impôts pour leur usage personnel, n'ont nul besoin d'être capables, studieux, honnêtes, attendu que la loi les place dans une situation privilégiée et qu'ils ne sont pas exposés comme le reste de la nation aux vicissitudes de la vie. De tels *privilèges* blessent profondément le sentiment de la justice; ils sont contraires à l'*égalité civile et politique;* ils doivent donc disparaître, et c'est la tendance des peuples chez lesquels ils existent encore, de les supprimer.

Ce que l'on doit demander en second lieu, au nom de l'égalité, c'est que la nation s'efforce de mettre à la portée de tous les citoyens les moyens de corriger autant que possible l'inégalité des conditions sociales. De ces moyens, le principal et le plus efficace, c'est l'*instruction.* L'enfant du pauvre, s'il est instruit, est assuré d'un avenir plus prospère que l'enfant du riche, s'il est ignorant. L'égalité absolue dans l'instruction n'est évidemment pas possible, puisque tous les

enfants ne sont pas également bien doués, et ne peuvent consacrer la même durée de temps à l'étude. Mais il y a des connaissances nécessaires que tous doivent posséder, et c'est le devoir de la nation de veiller à ce qu'il en soit ainsi.

L'égalité exige aussi que toutes les carrières soient ouvertes à tous les citoyens. La liberté du travail doit être égale pour tous. Il ne doit pas y avoir de professions accessibles seulement à certaines personnes : par exemple, on ne saurait admettre que, pour être avocat ou serrurier, il faille être fils d'avocat ou de serrurier, ou bien que, pour exercer le métier de pharmacien, il faille être agréé par les autres pharmaciens. Les seules réserves que la nation ait le droit de mettre à l'exercice des professions sont celles nécessitées par la moralité, la sécurité ou l'ordre publics. Quant aux fonctions de l'Etat, elles ne doivent être conférées qu'au mérite, sans que la loi ait égard à la naissance ou à la fortune des citoyens qui y aspirent.

Devant les tribunaux, tous les citoyens doivent aussi être égaux. Le pauvre doit pouvoir se faire rendre justice comme le riche. La position sociale ne doit influer en rien sur l'application de la loi.

**41. Egalité des devoirs.** — L'égalité des droits ne se conçoit pas sans l'*égalité des devoirs*. Tout citoyen a des devoirs à remplir envers sa famille et envers son pays. Aux siens, il doit la nourriture, l'entretien et l'instruction : nul ne peut être dispensé de ce devoir commandé par la nature. A son pays, il doit entre autres le service militaire et les impôts : chacun doit être tenu de remplir ce devoir selon ses capacités et ses ressources. Sous tous ces rapports, la loi, pour être juste, doit être applicable à tous, non pas d'une manière *uniforme*, puisque la situation des individus diffère, mais d'une manière *égale*, c'est-à-dire dans la mesure de ce que chacun peut faire comparativement à ce qui est exigé des autres.

**42. Egalité politique.** — L'*égalité politique* veut non seulement que tous les citoyens puissent aspirer aux fonctions publiques *(éligibilité)*, mais aussi que tous aient leur mot à dire sur la manière dont les affaires du pays doivent être dirigées. C'est par le *vote* qu'ils ont à exprimer leur volonté.

Dans certains pays, on n'admet pas cette sorte d'égalité. On considère, par exemple, que le droit de vote ne doit ap-

partenir qu'à ceux qui possèdent une certaine fortune et paient à l'impôt un minimum qui s'appelle dans ces pays le *cens électoral;* le motif qu'on fait valoir, c'est que les gens qui ne possèdent rien ne sont pas intéressés à la bonne marche de l'Etat, et qu'en leur donnant le droit de vote, on courrait le risque de les voir bouleverser l'ordre social. Ou bien, on n'accorde le droit de vote qu'aux citoyens sachant lire et écrire, pour la raison qu'un ignorant ne peut se prononcer en connaissance de cause sur les affaires publiques.

La dernière de ces restrictions est certainement plus justifiée que la première; mais dans un pays éclairé, où l'égalité existe devant l'instruction, elle doit aussi exister devant le droit de vote. Les pays les plus avancés, en particulier les républiques, ont introduit depuis plus ou moins longtemps le *suffrage universel,* c'est-à-dire le droit pour chaque citoyen de se prononcer sur les affaires publiques, soit en élisant les représentants qui ont sa confiance, soit en donnant sa voix pour ou contre les mesures qui sont proposées à l'acceptation ou au rejet du peuple.

On a prétendu que l'égalité qui résulte du suffrage universel était un mal, qu'il serait plus sage de donner à l'homme instruit, clairvoyant, connaissant à fond les affaires publiques, un droit plus grand, en matière de vote, qu'à l'homme moins instruit, moins bien doué, moins au courant de la marche des affaires; qu'il était imprudent de laisser la masse des citoyens prononcer sur des questions de gouvernement souvent fort difficiles, sur lesquelles elle sera fréquemment exposée à se tromper; qu'en un mot, il vaudrait mieux « peser les voix que les compter ».

De telles doctrines conduiraient à l'inégalité la plus choquante. En premier lieu, il serait impossible de classer officiellement les hommes d'après leur intelligence, pour attribuer aux uns un droit de vote plus étendu qu'aux autres : tel citoyen modeste comprend souvent mieux le bien du pays que tel autre qui a la prétention de connaître à fond la politique. En second lieu, les hommes intelligents et instruits qui composent ce qu'on appelle les *classes dirigeantes,* exercent déjà naturellement une influence assez grande sur les affaires publiques, sans qu'on leur donne encore un double ou triple droit de vote.

**43. Droits des femmes.** — Une autre question qui oc-[illegible] les sociétés modernes, c'est celle de la posi-

tion faite aux femmes, soit au point de vue civil, soit au point de vue politique. Doivent-elles avoir absolument les mêmes droits que les hommes? Les uns disent oui et réclament ce qu'ils nomment l'*émancipation de la femme*. D'autres sont plus réservés et, tout en reconnaissant ce qu'il y a de juste dans les tendances qui se font jour, estiment cependant qu'il faut tenir compte aussi des différences profondes que la nature a établies entre les deux sexes.

On ne saurait disconvenir qu'en raison de leur faiblesse et de leur timidité, les femmes n'aient eu beaucoup à souffrir du despotisme de l'homme. Dans les nations peu civilisées, elles sont traitées comme des esclaves, doivent faire les travaux les plus pénibles, sont l'objet des plus mauvais procédés. Bien que chez les peuples modernes, la condition de la femme se soit améliorée, il y a certainement plus d'un pays où des réformes sérieuses doivent encore être faites pour que la femme prenne réellement la place que la nature lui a assignée, et devienne l'égale de l'homme dans la mesure où ses facultés lui permettent de l'être.

Il est évident que l'homme a dans la société une autre mission à remplir que la femme. A lui les travaux du dehors, le soin de pourvoir à l'entretien de la famille, les périls et les fatigues de la guerre. A elle les travaux domestiques, le soin des enfants, la tâche d'embellir l'intérieur de la maison. De cette différence dans la mission de chaque sexe, il résulte que les droits et les devoirs ne sont pas les mêmes. Mais toutes les fois que la différence n'est pas essentielle, l'égalité complète doit être établie.

Ainsi, dans la famille, il doit y avoir un chef qui est naturellement l'homme. Mais si le père de famille vient à mourir, ou est absent, c'est à la mère à le remplacer. La loi doit dans ce cas lui reconnaître les *mêmes droits civils* qu'à l'homme, le droit d'acheter, de vendre, le droit de pourvoir à l'entretien et à l'instruction des enfants, etc.

De même, lorsque les enfants sont parvenus à l'*âge de majorité*, c'est-à-dire à l'âge où l'être humain est capable de se diriger lui-même dans la vie, les filles doivent avoir les mêmes droits que les garçons pour tout ce qui concerne la liberté du travail, l'administration de leur fortune, etc. Elles doivent avoir une part égale à celle des garçons dans la division de l'*héritage* des parents.

Ainsi encore, les femmes doivent pouvoir exercer les *professions* qu'il leur convient d'embrasser. Mariées, elles

peuvent sans doute les exercer qu'avec le consentement de leur mari ; mais célibataires ou veuves, elles doivent être libres d'agir absolument comme la loi permet à un homme de le faire. Il n'y a aucune raison d'établir ici une inégalité quelconque, car les femmes sont aussi intelligentes que les hommes, et si leur intelligence et leurs goûts prennent généralement une direction différente, si elles sont plus aptes à certains travaux qu'à d'autres, elles sauront bien le reconnaître elles-mêmes. Par conséquent, on ne saurait sans injustice restreindre leur liberté sous ce rapport.

Les femmes doivent-elles exercer les *mêmes droits politiques* que les hommes ? En général, les peuples les plus éclairés ne l'admettent pas, et il faut reconnaître que des différences naturelles justifient cette inégalité. La femme, par ses occupations, ne pourrait remplir régulièrement les devoirs de la vie publique. Sans parler du service militaire, qui évidemment incombe aux hommes seuls, pourrait-elle quitter son intérieur, abandonner ses enfants pour se rendre dans les assemblées politiques ? La paix domestique ne risquerait-elle pas d'en souffrir ? Et si la femme a le droit de vote, elle devra aussi être *éligible,* c'est-à-dire qu'elle pourra être appelée à remplir des fonctions publiques, à diriger l'Etat. Est-ce là sa véritable mission ? Il est permis d'en douter très sérieusement, et c'est pourquoi les peuples qui ont proclamé le plus complètement *l'égalité civile de la femme,* ne lui ont pas encore reconnu l'égalité politique. La grande majorité des femmes ne la réclame pas, tant s'en faut ; elles ont le sentiment fort juste qu'elles ne sont pas faites pour la vie publique, et qu'au lieu d'augmenter leur influence dans la société, influence due à leur grâce et à leur douceur, l'égalité des droits politiques la diminuerait considérablement.

---

## Faits et remarques.

§ 36.

Au siècle passé, on s'occupait beaucoup de l'influence du climat sur les institutions politiques. Montesquieu a consacré à cette étude plusieurs chapitres de son ouvrage célèbre : l'*Esprit des lois.* Mais le climat n'est pas la seule cause déterminante de l'inégalité entre les hommes. L'éducation exerce une influence plus grande [illegible]e, et par elle il est possible de neutraliser jusqu'à un certain

point les effets résultant de la naissance, du milieu, de l'alimentation, etc. De même que l'homme peut vivre sous toutes les latitudes, sauf dans les régions polaires extrêmes, de même il peut pratiquer la liberté et le droit dans toutes les contrées où il se trouve. Mais il n'en est pas moins constant que des inégalités continueront toujours à se produire.

§ 37.

Des rêveurs ont imaginé une société idéale, dans laquelle tous les hommes seraient plus ou moins égaux. Platon dans sa *République*, Thomas Morus dans son *Ile d'Utopie*, Fénelon dans sa *Ville de Salente*, Fourier dans son *Phalanstère*, ont fait un tableau plus ou moins enchanteur du bonheur qui règnerait sur la terre si tous les hommes étaient également bons, sages et vertueux. Malheureusement ce n'est pas le cas : s'il y en a de bons, il y en a aussi de mauvais ; s'il y en a de travailleurs, il y en a de paresseux ; s'il y en a d'intelligents, il y en a qui le sont moins. Toutes les fois qu'on a voulu mettre en pratique ces belles théories, on a échoué pitoyablement et dû reconnaître qu'il faut prendre la nature humaine telle qu'elle est et non telle que des utopistes se figurent qu'elle devrait être.

§§ 38 à 40.

La proclamation de l'égalité des droits est surtout l'œuvre de la Révolution française de 1789. L'article premier de la célèbre *Déclaration des droits de l'homme* est ainsi conçu : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. »

En France, avant cette déclaration mémorable (et aussi dans la plupart des autres pays), le régime féodal existait en plein. Une partie considérable de la nation était en état de servage, c'est-à-dire que les hommes étaient attachés à la glèbe, ne pouvaient quitter le pays sans la permission du seigneur, ne possédaient rien en propre, mais tenaient tous leurs biens du seigneur, auquel ils devaient la *corvée*, le *champart* ou le cinquième des fruits de la terre, le *carpot* ou le quart de la vendange, et d'autres redevances de toute sorte ; ils devaient la *dîme* au clergé ; ils ne pouvaient moudre eux-mêmes ni cuire leur pain, mais devaient se servir du *moulin banal* ou du *four banal*. La terre n'était donc pas à ceux qui la cultivaient et ils ne pouvaient l'acquérir par leur travail et leurs épargnes, puisque tout appartenait à la noblesse et au clergé.

Dans les villes, les métiers étaient organisés de telle manière qu'ils n'étaient pas accessibles à chacun : il y avait les *maîtrises* et les *jurandes* qui permettaient à un petit nombre de bourgeois d'écarter toute concurrence désagréable.

Le nombre était très grand des privilégiés qui ne payaient aucun impôt, qui ne devaient pas le service militaire, qui jouissaient sans produire et qui s'étaient assuré le maintien de cette situation pour eux et leurs descendants. C'est contre cet état de choses inique que la Révolution française a été dirigée, et l'écroulement des privilèges de la noblesse et du clergé a eu alors un long retentissement. Aussi les armées que la République, attaquée par les monarques des autres pays, avait dû lever pour sa défense, furent-elles accueillies par les peuples voisins comme des libératrices, car elles leur apportaient l'égalité que ne connaissait pas l'Europe féodale.

En Suisse, l'invasion des armées françaises à la fin du siècle dernier, si fâcheuse qu'elle fût en soi, a eu pour heureuse conséquence de détruire les privilèges de toute sorte qui y existaient aussi, ou du moins d'y porter le premier coup. Les riches bourgeoisies et abbayes opprimaient le peuple des campagnes. On avait le nom de vivre en république, mais à coup sûr, on n'était pas en démocratie égalitaire.

Depuis le commencement de ce siècle, les principes d'égalité ont fait un chemin considérable dans toute l'Europe. Le pauvre n'est plus condamné à rester constamment pauvre; toutes les professions lui sont ouvertes, le fruit de son travail lui est garanti, et, s'il est intelligent, actif et économe, il peut prospérer comme un autre. La rapidité avec laquelle les fortunes se font, le nombre toujours plus grand de personnes qui arrivent à posséder un véritable bien-être, le développement général des habitudes d'aise et de confort, tout cela prouve que d'immenses progrès ont été réalisés, grâce à l'égalité des droits. Mais c'est surtout la diffusion de l'instruction qui a contribué à rendre fécond ce grand principe et qui permettra de lui faire produire des résultats de plus en plus merveilleux.

§ 42.

Les pays qui ont le suffrage universel sont encore peu nombreux. En Europe, il n'y a que la Suisse, la France et en partie l'Allemagne. Mais dans tous les pays constitutionnels, on tend à étendre le droit de vote à des classes toujours plus nombreuses de citoyens. En Italie et en Belgique, par exemple, on admet ou va admettre comme électeurs tous ceux qui prouvent qu'ils possèdent un certain minimum d'instruction (lecture, écriture, connaissances élémentaires sur les institutions de leur patrie).

L'expérience fai e du suffrage universel prouve qu'il n'offre pas tous les inconvénients qu'on redoute. Si l'on compare une élection en Suisse et une élection en Angleterre ou en Belgique, l'avantage n'est certainement pas en faveur de ces deux derniers pays. La brigue, la cabale, la corruption, ont un jeu beaucoup plus facile dans un corps électoral restreint que dans un corps électoral plus nombreux. Les masses populaires voient les grandes lignes politi-

ques ; elles se dirigent par les sentiments plus que par les intérêts, et ceux-ci sont presque toujours égoïstes et contraires au vrai bien de la nation. Le suffrage universel a certainement ses imperfections, mais à tout prendre, il en a moins que les autres systèmes et c'est à lui qu'appartient l'avenir.

§ 43.

Si, en théorie, l'égalité civile de la femme est reconnue par les peuples civilisés, la législation et les mœurs sont loin encore de l'avoir établie complètement. Dans certains pays, la femme est en état de tutelle perpétuelle : fille majeure, elle ne peut disposer de ses biens sans l'assentiment d'un conseil de famille ; veuve, elle n'a pas la liberté d'élever ses enfants et de gérer sa fortune comme elle l'entend. Ces institutions remontent à une époque où les femmes n'étaient pas instruites et par conséquent pas capables de se diriger elles-mêmes. Il en est autrement aujourd'hui, et sans nul doute ces restrictions devront disparaître.

De même, des préjugés s'opposent à ce que les femmes remplissent des professions pour lesquelles elles seraient admirablement faites. Ou bien ce sont les intérêts égoïstes des hommes qui les empêchent d'embrasser certaines carrières qui leur conviendraient : elles sont plus sobres, font moins de dépenses et peuvent se contenter d'un salaire moins élevé ; de là les colères masculines. Les principes de liberté et d'égalité finiront par triompher de tous ces préjugés étroits et de cet esprit d'égoïsme.

Les femmes n'exercent des droits politiques que dans un ou deux Etats de l'Amérique du Nord. Cet exemple ne paraît pas devoir être contagieux. M. John Stuart-Mill, un philosophe anglais, a soutenu avec beaucoup d'animation la thèse de l'émancipation politique des femmes. Un autre écrivain, non moins dévoué à la cause de l'égalité féminine, M. Ernest Legouvé, de l'Académie française, reconnaît que cette réforme, si c'en est une, n'est pas mûre : « elle soulèverait, dit-il, une immense réprobation, ou ce qui est pire, un immense éclat de rire. » Mais il revendique avec raison pour les femmes une place dans les administrations qui s'occupent de l'école et des établissements de bienfaisance.

## Questionnaire.

36. D'où proviennent les inégalités entre les hommes et entre les peuples ? Quelle est à cet égard l'influence des climats ? — 37. L'égalité absolue est-elle possible ? En quoi consistent les théories *communistes* ou *nihilistes* et à quelles conséquences aboutissent-elles ? — 38. En quoi consiste l'égalité véritable ? — 39. Est-il vrai, en fait, que les hommes naissent égaux ? La naissance ou la position exerce-t-elle une influence absolue sur l'inégalité des hommes ? — 40. Qu'est-ce que l'égalité devant la loi ? Qu'appelle-t-on *pri-*

***vilèges ?*** Quel est l'un des meilleurs moyens de corriger les inégalités sociales ? Qu'est-ce que l'égalité devant le travail ? — 41. En quoi consiste l'égalité des devoirs ? Est-elle absolue ? — 42. Qu'est-ce que l'*égalité politique ?* Qu'est-ce que l'*éligibilité ?* Qu'est-ce que le *cens électoral ?* le *droit de vote ?* le *suffrage universel ?* Quels sont les avantages et les inconvénients du suffrage universel? Doit-on attribuer à certaines classes plus de droits politiques qu'à d'autres ? — 43. Quelle doit être la position faite aux femmes soit au point de vue civil, soit au point de vue politique ? Qu'appelle-t-on l'*émancipation de la femme ?* Qu'est-ce que l'*âge de majorité ?*

---

# CHAPITRE VI

## LA FRATERNITÉ

**44. Charité et Fraternité.** La religion nous enseigne que tous les hommes sont frères et qu'ils doivent s'entr'aider dans le malheur. Elle s'efforce de développer dans notre cœur les sentiments de charité et de bienveillance envers nos semblables. Elle nous montre que le droit strict conduit à l'égoïsme, et qu'il y a pour l'homme de nombreuses occasions où il doit se montrer large et généreux et ne pas user de son droit à la rigueur.

Si l'individu doit s'inspirer de ces nobles sentiments, la nation est-elle tenue de le faire aussi? Jusqu'à un certain point, oui, mais il ne faut pas oublier, d'autre part, que la nation est avant tout la gardienne des droits de tous, que ce qu'elle fait pour les uns elle doit le faire pour les autres dans les mêmes circonstances, et qu'elle doit apporter par conséquent une plus grande circonspection que l'individu dans l'exercice de la générosité. Que l'individu verse sa bourse entre les mains d'un pauvre, il n'a pas l'obligation d'en faire autant pour tous les pauvres qui se présenteront : c'est une affaire qui dépend uniquement de son libre arbitre. La nation n'est pas dans le même cas : elle doit traiter également tous ses ressortissants sous peine de manquer à la loi de justice distributive.

C'est seulement dans ce sens que l'on doit admettre le beau principe de la *fraternité* ou de la *solidarité*. Vouloir aller au-delà, ce serait ouvrir la porte aux plus grands abus comme nous le verrons tout à l'heure.

**45. Devoirs de la nation envers l'individu.** — La nation est gardienne des droits de tous, avons-nous dit. Elle doit protéger le faible contre le fort ; elle doit prendre soin des intérêts de ceux qui ne peuvent y pourvoir eux-mêmes. C'est en vertu de ce principe qu'elle veille à ce que les enfants ne soient pas l'objet de mauvais traitements, à ce qu'ils reçoivent la nourriture et l'instruction nécessaires ; elle peut priver de leurs droits de famille les parents dénaturés ; elle donne des *tuteurs* aux personnes trop jeunes ou *simples* d'esprit ou atteintes de maladies mentales ou inca-

pables pour un motif quelconque de soigner leurs intérêts : elle prend des mesures pour empêcher que les enfants et même les adultes placés sous la dépendance d'autres personnes ne soient astreints à des travaux excédant leurs forces.

**46. De l'assistance.** — La nation doit-elle *l'assistance aux pauvres ?* C'est là une question beaucoup plus délicate. Les individus qui composent la nation ne sont pas tous également travailleurs et économes ; il y en a malheureusement qui ont les défauts opposés. Si la nation devait l'assistance dans tous les cas, il arriverait inévitablement que les paresseux se déchargeraient sur elle du soin de les entretenir, eux et leurs enfants. L'exemple serait démoralisant pour les autres citoyens, auxquels la nation serait obligée de demander des contributions plus lourdes, car il est évident que les paresseux ne pourraient être nourris que par le travail des autres. Il en résulterait une véritable atteinte au droit de propriété, puisque l'on prendrait aux citoyens laborieux ce qu'ils ont péniblement amassé pour leur propre usage.

Si donc, d'une manière générale, le *droit à l'assistance* doit être repoussé comme un principe faux et dangereux, il y a cependant des exceptions à cette règle. C'est d'abord le cas pour l'*enfance malheureuse et abandonnée,* qui ne peut être rendue responsable de son état misérable. A vrai dire, la nation doit punir les parents coupables, mais il est dans son propre intérêt de prendre soin de leurs enfants, car elle peut, par une bonne éducation, en faire des citoyens utiles, tandis que, si elle ne s'occupe pas d'eux, ils deviendront le plus souvent des vagabonds, des mauvais sujets et des criminels.

Il faut aussi assister les *malades* et les *vieillards* que leur position ou celle de leurs proches empêche d'être entourés des soins nécessaires. La nation doit également l'assistance à ceux qui se sont dévoués à son service et à leurs proches, tout particulièrement *aux soldats et aux familles des soldats* tombés sur le champ de bataille pour la défense de la patrie.

Quant aux individus qui vivent d'ordinaire dans la fainéantise et le vagabondage, et qui sont un fardeau et même une cause d'inquiétude pour les honnêtes gens, en raison de ce qu'ils mendient ou de ce qu'ils volent et même assassinent, la nation, bien loin de leur devoir l'assistance, a le droit de les punir et de les enfermer, afin, si possible, de les amener à se corriger.

**47. Du droit au travail.** — Dans notre époque, certains hommes, bien intentionnés pour la plupart, ont cherché à justifier le droit à l'assistance en le présentant sous une nouvelle forme : le *droit au travail*. Ces hommes tiennent le raisonnement que voici : beaucoup de gens ne demanderaient pas mieux que de travailler pour gagner leur vie honnêtement, mais ils ne trouvent pas d'occupations, et en vertu du principe de la solidarité, c'est à la nation à leur en procurer.

Cette théorie est assez séduisante, mais en y regardant de plus près, on se convainc qu'elle est très dangereuse et dans tous les cas impraticable. Il est vrai qu'il y a malheureusement des temps de chômage dans lesquels l'ouvrier le plus laborieux ne trouve pas de travail. Que dans ces moments critiques, la nation hâte, par exemple, l'exécution de certains grands travaux d'utilité publique, afin de procurer du gain aux ouvriers inoccupés, cela est parfaitement admissible. Mais en temps ordinaire, elle n'a pas l'obligation de trouver du travail pour ceux qui en demandent, car si elle l'avait, elle aurait aussi celle de leur procurer le genre même de travail qu'on lui demanderait ; et comme sans aucun doute le plus grand nombre choisirait le travail le moins pénible et le plus rémunérateur, il en résulterait que les travaux rebutants, qui sont cependant aussi nécessaires, seraient délaissés. Chacun voudrait gagner sans peine la plus grosse somme possible, quels que fussent son mérite et son assiduité. L'expérience qui a été faite du soi-disant droit au travail a été désastreuse, et un peuple éclairé ne saurait admettre une telle utopie.

**48. Coopération.** — Mais ce que la nation ne peut faire parce que cela n'est pas dans son rôle, les individus ont toutes facilités de le faire avantageusement par l'association, ou, pour employer un autre mot, par la *coopération*. La vie tient en réserve pour chacun des bons et des mauvais jours, et dans les bons jours, l'homme prévoyant cherche à se prémunir contre les mauvais. A cet effet, il épargnera, par exemple, une certaine somme d'argent destinée à lui servir en cas de malheur. Mais si le malheur fond sur lui d'une manière grave et prolongée, ses forces et ses ressources individuelles seront bientôt épuisées. Or, on a pu constater qu'en général le malheur n'atteint pas tous les hommes à la

fois et qu'il ne les atteint pas de la même manière. Dans la règle, quand les uns chôment, les autres ont encore du travail; quand les uns sont malades, le grand nombre est en bonne santé. On connaît approximativement combien d'hommes meurent par année proportionnellement au reste de la nation.

C'est sur de telles observations, soigneusement vérifiées, que l'on a fondé un grand nombre d'associations basées sur le principe de la *coopération*, c'est-à-dire que chacun donne à l'association son épargne individuelle, en échange de quoi l'association lui vient en aide avec des ressources puissantes s'il tombe dans le malheur (sociétés de secours mutuels en cas de maladie, d'accidents, de décès, de chômage, etc.).

On a fondé aussi de telles associations pour d'autres buts: par exemple, pour se livrer en commun à un travail qui devient plus productif que si chaque associé s'en occupait seul; pour acheter en commun des aliments ou des vêtements qui reviendraient plus cher si chacun les achetait en détail; pour bâtir des habitations, etc., etc.

La coopération est donc un principe extrêmement fécond qui permet d'établir la véritable solidarité entre les hommes sans porter atteinte à aucun de leurs droits et libertés, tandis que la nation ne pourrait poursuivre les mêmes buts sans sortir complètement de sa mission et causer à tous les citoyens un mal incalculable.

**49. Tolérance.** — Il nous reste à parler d'une autre application du principe de la fraternité: c'est la *tolérance*. La tolérance est en premier lieu le respect profond des droits et des libertés d'autrui, mais elle résulte aussi d'un sentiment de bienveillance pour le prochain. Sans tolérance, les hommes ne peuvent vivre heureux. Si la tolérance n'existe pas chez les individus et dans les groupes, la nation est constamment agitée et troublée. Il faut savoir supporter les opinions, les croyances politiques et religieuses d'autrui; il faut, dans toutes les circonstances de la vie, agir suivant cette parole de l'Evangile, qui résume si complètement la notion de fraternité: « Toutes les choses que vous voulez que les autres vous fassent, faites-les leur aussi de même. »

---

**Faits et remarques.**

§§ 44 à 46.

Pendant des siècles, la charité individuelle a été presque seule à avoir souci des malheureux. L'Etat ne considérait pas qu'il eût des devoirs à remplir sous ce rapport. Les hôpitaux, les asiles, les refuges étaient l'œuvre de l'Eglise ou de particuliers. Mais ces institutions privées, à côté de traits sublimes de dévouement, présentaient aussi des abus : elles distribuaient leurs secours à titre de faveurs, et se créaient une clientèle qui ne méritait pas toujours beaucoup de considération et de pitié, tandis que des malheureux véritables, qui ne voulaient pas abdiquer toute dignité humaine, étaient systématiquement abandonnés à leur triste sort.

Il était juste que l'Etat prît en mains, dans la limite compatible avec ses devoirs, l'organisation de l'assistance. Notre siècle a vu naître partout des établissements officiels de toutes sortes : salles d'asile pour les petits enfants, maisons d'enfants trouvés et d'orphelins; établissements pour la jeunesse abandonnée ou vicieuse, hôpitaux pour tous genres de maladie, hospices pour les vieillards ou pour les incurables, etc. L'Etat a aussi jugé nécessaire d'exercer un contrôle sérieux sur l'internement des *aliénés*, afin que l'on n'enferme pas, comme cela a eu lieu trop souvent, des personnes en possession de leur bon sens, mais que la cupidité de leurs proches ou d'autres motifs malhonnêtes exposaient à une séquestration odieuse.

L'intervention de l'Etat n'a pas eu pour effet, tant s'en faut, de tarir les sources de la charité individuelle. Des sommes énormes sont consacrées chaque année par des personnes généreuses, au soulagement de l'infortune. Il s'établit une heureuse rivalité entre l'assistance officielle et la bienfaisance privée. Des abus en résultent encore, c'est inévitable. Mais le principe de la fraternité, c'est-à-dire le droit du malheureux d'être secouru par la nation dans des circonstances données, a exercé sur les institutions privées la plus salutaire influence. L'opinion publique contrôle ce qui se fait de part et d'autre; les abus criants ne tardent pas à être connus, et, une fois signalés, à disparaître.

L'Etat doit se garder de gêner la libre expansion de la charité; il doit seulement appliquer soit aux institutions qu'elle fait naître, soit à ceux qu'elle secourt, les règles du droit commun. Et en vertu du droit commun, il a le devoir de veiller à ce que la commisération publique ne soit pas exploitée par des gens peu scrupuleux, qui réuniraient des fonds soi-disant pour les pauvres, mais en réalité pour leur propre usage; il a le *devoir* d'empêcher les institutions publiques et privées de favoriser

la mendicité et le paupérisme, ces deux gangrènes si funestes à une nation. Il peut donc exiger que les institutions de bienfaisance se soumettent à un certain contrôle pour les sommes qu'elles reçoivent et l'usage qu'elles en font. Mais il ne doit pas être tracassier dans l'exercice de ce contrôle, car il ferait fuir l'ange de la charité qui lui aide d'une manière si puissante à remplir sa tâche envers les malheureux.

L'Etat doit être le tuteur des faibles, c'est un principe juste. Mais quels sont les faibles dont il a à s'occuper? Dans les luttes de la vie, il est certain que tous les hommes ne réussissent pas également bien; des revers inattendus peuvent frapper les plus intelligents et les plus vigoureux; souvent aussi ceux qui succombent le doivent à leurs propres fautes. L'Etat doit-il protection et assistance à tous les meurtris de ces luttes? Doit-il payer les dettes des prodigues? fournir aux imprévoyants des capitaux et des instruments de travail? Mais que deviendrait alors l'initiative individuelle, ce fruit précieux de la liberté, cet agent le plus efficace du progrès humain? Non, l'Etat ne doit pas l'assistance aux hommes faits, doués de toutes leurs facultés, et qui peuvent par leur travail et par l'esprit d'ordre et d'économie, pourvoir eux-mêmes à leurs besoins. Il ne doit sa protection qu'aux êtres que l'âge, jeunesse ou vieillesse, ou les infirmités rendent incapables de se diriger dans la vie.

Une grosse question, c'est celle de savoir si l'Etat doit une protection spéciale à certaines classes de la nation, par exemple aux *ouvriers de fabrique* et à ceux employés dans des *mines*. On fait valoir que ces ouvriers sont soumis par leurs patrons à une discipline étroite, et qu'en échange d'un modique salaire ils sont exposés trop aisément à compromettre leur santé et leur vie. Les manufactures recrutent aussi beaucoup de femmes et d'enfants et leur demandent un travail qui excède souvent leurs forces. De ces considérations, on déduit le devoir de l'Etat : 1° de prescrire les mesures de précaution nécessaires pour empêcher les accidents de se produire dans les mines ou dans les fabriques; 2° de rendre les patrons responsables des atteintes à la santé ou de la perte de la vie de leurs ouvriers; 3° de limiter le nombre d'heures de travail quotidien.

La plupart des pays civilisés admettent les deux premiers points sans réserve et les ont réglés par des lois. Sur le troisième point, ils reconnaissent la nécessité de fixer la journée de travail des femmes et des enfants et de ne pas permettre qu'on emploie ceux-ci trop jeunes dans les fabriques. Mais un seul pays, la Suisse, a jugé nécessaire d'aller au-delà et d'interdire aux ouvriers adultes (du sexe masculin) de travailler plus de onze heures par jour. Les uns voient dans cette mesure un acte de fraternité accompli dans l'intérêt bien entendu de la nation et ayant pour effet de maintenir la vigueur

et la santé des citoyens; d'autres lui reprochent de porter atteinte à la liberté individuelle d'êtres majeurs et responsables de leurs actions. Au point de vue de l'égalité, on critique cette mesure parce qu'elle s'applique seulement aux ouvriers de fabrique, et non point aux maçons, aux charpentiers, aux serruriers, aux ouvriers agricoles, etc. L'expérience montrera le bien ou le mal fondé de ces appréciations.

§ 47.

En 1848, après l'établissement de la seconde République française, on avait essayé de proclamer le *droit au travail*, et le gouvernement avait établi des *ateliers nationaux* pour les gens sans travail. L'expérience a été désastreuse. Les fainéants prétendaient retirer un salaire sans avoir rien fait pour le mériter; personne ne voulait se charger des travaux rebutants ou pénibles; tous réclamaient de la nation l'occupation la plus agréable et la rétribution la plus élevée. Cette tentative déplorable non seulement a mis en évidence que le soi-disant droit au travail est un principe faux, mais encore a jeté la plus grande déconsidération sur le régime républicain ainsi pratiqué.

Dans d'autres pays, en temps de crise économique, on a aussi établi parfois des ateliers nationaux, mais toujours avec le même insuccès. En général, l'Etat est un mauvais entrepreneur de travaux; quand il en a à faire exécuter, il fait mieux de les confier à l'industrie privée, naturellement sous une surveillance effective. Si, dans les temps de chômage, on décrète des travaux publics extraordinaires, il convient donc de ne pas les faire *en régie*, mais de les adjuger à des particuliers responsables, qui les exécuteront dans les conditions habituelles. Les fainéants n'y trouveront pas leur compte, mais bien les ouvriers laborieux.

§ 48.

Le principe de la coopération ou de la *mutualité* a produit des merveilles dans notre siècle. Il a eu quelque peine à faire son chemin, et ce n'est guère que dans la dernière moitié du siècle qu'il a réalisé d'importants progrès.

En Angleterre et en Allemagne, les sociétés *coopératives de consommation* pullulent. Dans le premier de ces pays, c'est par centaines de mille que l'on compte les familles qui ont adopté ces sociétés comme fournisseurs, et le chiffre des ventes effectuées par les sociétés anglaises dépasse un demi-milliard de francs par année.

En Suisse, il existe, d'après les dernières données statistiques, 121 sociétés de ce genre, qui ont un capital de 3,250,000 fr.; elles ont fait en 1883 pour environ 13 millions de francs de vente, et l'on évalue l'économie résultant pour les consommateurs non seulement

des bas prix de vente, mais aussi des garanties de bon poids, de bonnes mesures et de bonne qualité, à plus d'un million et demi.

Le nombre des sociétés coopératives de *secours* et d'*assurance en cas de décès* est très considérable. C'est un des domaines dans lesquels la mutualité rend le plus de services. L'essentiel est que les bases sur lesquelles ces sociétés se fondent soient solides et correspondent aux données de la science (calcul des probabilités de maladie et de mort), ce qui n'est pas toujours le cas.

Les sociétés coopératives de *crédit* sont aussi très nombreuses; elles ont pour but de procurer de l'argent aux sociétaires à un taux plus bas que s'ils l'empruntaient auprès d'une banque. De telles sociétés administrées avec prudence sont un bienfait pour la petite industrie et l'agriculture; elles sont surtout répandues en Allemagne (banques Schulze-Delitsch et banques Reiffeisen, appelées ainsi du nom de leurs fondateurs).

Quant aux sociétés coopératives de *production*, elles ont généralement moins bien réussi. Il faut chez les associés une réunion de qualités que l'on rencontre assez rarement : des caractères qui se conviennent, une égale assiduité au travail, une discipline étroite, la subordination de l'intérêt particulier à l'intérêt collectif, etc. D'environ 200 sociétés semblables créées à Paris de 1848 à 1850, quelques-unes seulement existaient encore dix ans plus tard. Au 31 juillet 1880, il y avait à Paris 51 sociétés coopératives de production ayant un capital de 3 à 4 millions et comptant 4000 associés; de ces 51, une dizaine à peine, remontent au-delà de 1870. Cette statistique démontre les difficultés particulières de cette forme de la coopération.

En résumé, il y a trois grands moyens pour l'homme d'arriver au bien-être matériel : le travail, l'épargne et l'association.

## Questionnaire.

44. Quelle différence y a-t-il entre la *charité* et la *fraternité*? Qu'est-ce que la *solidarité* ? — 45. Envers qui la nation a-t-elle des devoirs de fraternité ? — 46. Doit-elle indifféremment l'*assistance* à tous les pauvres ? — 47. Le *droit au travail* est-il légitime ? Pourquoi non ? — 48. Qu'est-ce que la *coopération* ? Dans quels domaines s'exerce-t-elle ? — 49. Qu'est-ce que la *tolérance* ?

---

# DEUXIÈME PARTIE

## ORGANISATION ET FONCTIONS DE L'ÉTAT

---

## CHAPITRE VII

### LA CONSTITUTION

**50. Principe et but de la constitution.** — Laissant de côté les gouvernements absolus, nous allons étudier dans la seconde partie de ce cours l'organisation et les fonctions de l'Etat dans les pays *constitutionnels*.

La *constitution*, nous l'avons vu plus haut (§ 21), *c'est la loi fondamentale de l'Etat qui a pour but de régler la forme et l'exercice du gouvernement, et d'établir d'une manière ferme et durable les droits et les libertés de la nation et des individus qui la composent.*

En conséquence, la constitution se compose en général de deux parties : l'une qui *garantit* les grands principes de liberté, d'égalité et de fraternité, tels que la nation est résolue à les pratiquer ; l'autre qui *organise* l'Etat ou gouvernement et détermine la manière dont les lois se font et sont exécutées.

On appelle *assemblée constituante* ou simplement *constituante*, la réunion des hommes chargés de faire une constitution.

**51. Respect dû à la constitution.** — *La constitution d'un peuple libre est une chose sacrée à laquelle aucun citoyen n'a le droit de porter atteinte par l'astuce ou par la violence. Elle est la sauvegarde des libertés de tous et de chacun, puisque, si elle cessait d'être respectée, tous les droits qu'elle consacre seraient mis en question. Elle doit être conforme aux principes de justice, car s'il en était autrement, la nation ne pourrait vivre heureuse, mais serait constamment agitée et inquiète. Elle doit être appliquée avec loyauté dans toutes ses parties. Elle ne peut être modifiée qu'avec l'assentiment du souverain, qui, dans les démocraties, est le peuple.*

**52. Les partis politiques.** — Plus un peuple s'occupe avec intérêt des affaires de l'Etat, plus il est naturel qu'il naisse dans son sein des divergences de vues et des discussions animées. Il est non moins naturel que les citoyens qui ont des vues ou des intérêts communs se groupent pour les soutenir le plus avantageusement possible contre leurs adversaires. D'ordinaire ces groupements ont une longue durée, et c'est ainsi que se forment et que subsistent ce qu'on appelle les *partis*.

En général, les *partis* représentent deux grandes tendances : l'une toujours en quête d'innovations, et qui aime le mouvement ; l'autre préférant le calme et se défiant de la nouveauté ; l'une désireuse du progrès, dans lequel elle voit l'amélioration commune ; l'autre préoccupée du besoin de conservation de ce qui existe et voyant le mal dans le changement. Ces deux tendances proviennent de l'humeur individuelle, du milieu dans lequel on vit, des intérêts que l'on a. Il y aura toujours dans le monde des *progressistes* et des *conservateurs*.

Les partis sont donc inévitables et ils sont utiles comme élément de vie et de discussion. Grâce à eux, les hommes qui exercent l'autorité sont tenus en éveil ; leurs actes sont contrôlés et critiqués. Les progressistes empêchent la nation de s'attarder dans la routine, et les conservateurs retiennent le mouvement dans de sages limites.

Mais les partis cessent d'être utiles, ils deviennent même extrêmement nuisibles lorsqu'ils se laissent dominer par la passion au point de méconnaître la justice, de violer les droits et libertés de leurs adversaires, de fouler aux pieds la constitution.

C'est contre les excès des partis que la constitution doit surtout être une sauvegarde ; elle doit planer au-dessus des discussions les plus vives, et les magistrats qui ont la tâche de l'exécuter doivent le faire avec la plus haute impartialité, au nom de la justice, qui doit être égale pour la majorité comme pour la ou les minorités. S'ils n'ont pas le courage d'agir ainsi, ils ouvrent eux-mêmes l'écluse au déchaînement des passions de partis, et de grands maux en résultent pour la nation.

**53. Les organes par lesquels le gouvernement s'exerce.** — Le mot *gouvernement* a deux sens : l'un géné-

ral lorsqu'il s'agit de l'exercice de l'autorité (voir chap. III) ; l'autre restreint lorsqu'il s'agit des *organes* par lesquels l'autorité s'exerce.

Les organes du gouvernement sont au nombre de trois séparés et distincts :

L'un qui exerce le *pouvoir législatif*, c'est-à-dire qui fait les lois ;

Le second qui exerce le *pouvoir exécutif*, c'est-à-dire qui les exécute ;

Le troisième qui exerce le *pouvoir judiciaire*, c'est-à-dire qui rend la justice aux citoyens dans les difficultés qu'ils ont entre eux ou avec l'Etat.

Ces organes se composent d'un nombre plus ou moins grand d'hommes qui exercent le pouvoir au nom de la souveraineté nationale.

**54. De la représentation des minorités dans le pouvoir législatif.** — C'est la préoccupation essentielle de chaque parti que de s'emparer des organes du gouvernement en y nommant des hommes qui représentent ses aspirations, ses idées et ses intérêts. Le parti victorieux, c'est-à-dire la majorité, acquiert ainsi la possibilité de diriger l'Etat comme il l'entend. Cette prétention est légitime en soi, selon le principe qu'à défaut du consentement unanime des citoyens, qui ne peut presque jamais être obtenu, c'est la majorité qui représente la souveraineté nationale et qui a le droit d'agir et de parler en son nom (§ 25).

Quelle est, en vertu de ce principe, la position faite aux minorités ? Serait-il juste de les exclure totalement de l'exercice des différents pouvoirs ? Ou ne doit-on pas plutôt leur faire dans les organes du gouvernement une place équivalente à celle qu'elles ont dans la nation ?

Dans tous les pays éclairés, on est d'accord sur un point, c'est que les minorités doivent, autant que possible, être représentées dans le sein du pouvoir législatif. Là s'élaborent les mesures de gouvernement les plus importantes, c'est-à-dire les lois ; là s'exerce le contrôle sur la manière dont les lois sont exécutées : il est non seulement juste, mais avantageux pour la majorité elle-même, que les partis en minorité participent à cette élaboration et à ce contrôle. Leurs avis et leurs critiques contribuent presque toujours à contenir la majorité dans les limites de la justice, et le bien général en résulte.

Pour donner autant que possible aux différents groupes d'intérêts la faculté de se faire représenter dans le sein du pouvoir législatif, tous les pays constitutionnels ont divisé leur territoire en un certain nombre d'*arrondissements* ou *collèges électoraux,* dont chacun nomme un ou plusieurs *mandataires* ou *députés.* De cette manière, il ne peut guère arriver que la ou les minorités — qu'on appelle aussi l'*opposition,* parce qu'elles font généralement opposition au gouvernement de la majorité, — ne réussissent pas à faire élire un nombre plus ou moins grand de leurs représentants.

Ce système n'est certainement pas parfait, car il peut se faire que l'opposition soit en forte minorité dans la plupart des collèges, et qu'elle n'arrive pas à avoir dans le pouvoir législatif un nombre de représentants correspondant au nombre de ses adhérents dans la nation. En outre, le député de l'opposition élu dans un collège n'est pas le représentant naturel de la minorité d'un autre collège situé peut-être à vingt ou cinquante lieues de là.

Ces défectuosités réelles ont fait rechercher d'autres systèmes, qui ont pour but la *représentation des minorités* ou *représentation proportionnelle.* Mais le problème est très difficile à résoudre d'une manière qui n'ouvre pas la porte à des abus plus grands que ceux qu'on veut réprimer. Les divers essais tentés jusqu'ici ont été plus ou moins critiqués : on leur reproche soit de transformer les élections en une espèce de loterie, soit de favoriser par trop la *brigue* et la *cabale,* ou de donner des résultats tout à fait injustes en privant la majorité de sa légitime part de représentation.

Quoi qu'il en soit, le dernier mot n'est sans doute pas dit. On doit s'efforcer d'améliorer de plus en plus les institutions électorales, et les majorités feront bien de se dire qu'en voulant pratiquer l'*exclusivisme* à l'égard des minorités, elles se font à elles-mêmes beaucoup de tort. En particulier, il est à désirer que la manière dont les arrondissements électoraux sont formés, n'ait rien d'artificiel, mais que l'on s'efforce, au lieu de faire ce qu'on a appelé pittoresquement de la *géographie* ou *géométrie électorale,* de créer des collèges qui assurent réellement aux différents groupes d'intérêts leur part de représentation.

**55. Nécessité d'une volonté unique pour l'exécution des lois.** — Si l'on est d'accord sur la nécessité d'une participation directe des minorités à l'exercice du pouvoir

législatif, il n'en est pas de même en ce qui concerne le pouvoir exécutif. Ici, il s'agit de traduire la volonté nationale par des actions proprement dites ; il ne s'agit plus de la discussion préalable, mais de l'exécution. Dans la discussion, le député de l'opposition combat les mesures qui ne lui conviennent pas et vote contre leur adoption. Mais une fois ces mesures adoptées, la souveraineté nationale exige qu'elles soient exécutées. Le pouvoir exécutif n'est plus libre de faire le contraire de ce qui a été décidé. Or, si l'opposition est représentée au sein du pouvoir exécutif, elle devra donc exécuter des mesures qui lui répugnent et qu'elle a combattues. Si elle est loyale, elle devra se faire violence à elle-même pour exécuter la loi ; si elle n'est pas loyale, elle fera le contraire de ce que la souveraineté nationale veut, et l'autorité de la nation se trouvera affaiblie ou détruite.

Ces considérations ont engagé la plupart des pays à ne pas admettre le droit de l'opposition d'être représentée pour l'exercice du pouvoir exécutif. Dans les quelques pays où l'on a fait dans ce pouvoir une place à la minorité, les représentants de l'opposition ont souvent une situation difficile, ce qui est surtout le cas lorsque les luttes des partis atteignent un certain degré de vivacité.

**56. Le pouvoir judiciaire et les partis politiques.** — En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, on reconnaît généralement qu'il doit être à l'abri des influences de partis. Les anciens représentaient la déesse de la justice avec un bandeau sur les yeux, symbole de l'impartialité dont les juges doivent faire preuve. On ne peut sans doute empêcher que dans la nomination des juges les partis ne fassent sentir leur influence, car les hommes ont leurs passions qui dirigent leurs actes. Mais plus l'administration de la justice s'élèvera au-dessus de ces passions, mieux la nation s'en trouvera.

Dans certains pays, afin de garantir l'impartialité du juge, on a créé l'*inamovibilité*, c'est-à-dire que le juge, une fois nommé, n'est pas soumis à une réélection, mais exerce ses fonctions jusqu'à sa mort, ou jusqu'à ce qu'il soit appelé à en occuper d'autres, ou qu'il donne volontairement sa démission, ou qu'il soit destitué pour cause d'incapacité ou d'indignité. Dans les pays démocratiques, on n'admet pas l'inamovibilité, parce qu'on n'admet pas en principe les *fonctions à vie*, qui créent un privilège pour certains hommes et qui font que la

souveraineté nationale ne peut plus s'exercer librement. En effet, si les représentants de la nation étaient nommés à vie, elle leur remettrait entre les mains un pouvoir exorbitant, qui n'existe pas même dans les monarchies absolues, où les fonctionnaires de l'Etat dépendent du bon plaisir du souverain autocrate.

**57. La constitution et les partis politiques.** — La constitution doit régler tous ces points d'une manière claire et précise pour empêcher les partis de se quereller et la majorité d'abuser de sa force. La constitution ne doit pas faire acception des partis; elle doit proclamer les grands principes auxquels la nation est résolue à se conformer : ces principes doivent être égaux pour tous les partis et être également appliqués.

---

## Faits et remarques.

§§ 50 et 51.

La plupart des constitutions sont nées dans notre siècle. Auparavant, les droits et libertés des citoyens étaient garantis par des *chartes*, délivrées avec solennité par les princes ou seigneurs. La charte diffère sensiblement de la constitution : 1° en ce qu'elle suppose des sujets, propriété du prince, et non de libres citoyens; 2° en ce qu'elle est *octroyée* par le prince, tandis que la constitution est *délibérée* par les représentants du peuple.

La constitution qui a le plus servi de modèle aux autres, est la constitution anglaise : elle remonte à 1688. Obtenue à la suite de luttes très vives entre le peuple et le souverain, elle a établi sur des bases inébranlables la liberté populaire et les droits individuels, et régularisé l'exercice du gouvernement. Presque toutes les monarchies constitutionnelles se sont organisées de la même manière, sinon avec le même succès, car ce qui convient à un peuple ne convient pas toujours à d'autres.

Une autre constitution de date plus ancienne que notre siècle, est celle des Etats-Unis. En 1777, la Confédération s'était fondée sur la base d'une constitution qui laissait à chaque Etat une souveraineté presque absolue; mais il en résulta des tiraillements et des difficultés qui menacèrent l'existence de l'Union. On dut réviser la constitution pour donner plus de force au pouvoir central. Rédigée en 1787, adoptée par le peuple en 1788, et mise en vigueur le 4 mars 1789, la constitution actuelle des Etats-Unis a servi en bonne partie de modèle à la constitution suisse de 1848.

La France a fait, depuis un siècle, une consommation énorme de constitutions. La première constitution de ce pays date de 1791. Dès lors il a eu successivement celle du 24 juin 1793, celle du 5 fructidor an III (22 août 1795) [Directoire], celle du 22 frimaire, an VIII (13 décembre 1799) [Consulat], les sénatus-consultes du 4 août 1802 (16 thermidor an X), du 18 mai 1804 (28 floréal an XII), établissant l'Empire, du 5 février 1813, concernant la régence de l'Empire, la constitution décrétée par le sénat, le 6 avril 1814, pour proclamer la déchéance de Napoléon Ier et rappeler les principes de 1789, la charte du 14 juin 1814 octroyée par Louis XVIII, la charte constitutionnelle du 14 août 1830, imposée au souverain par les chambres au lieu d'être une concession de la royauté, et acceptée par Louis-Philippe ; la constitution républicaine du 4 novembre 1848, la constitution du 14 janvier 1852, révisée le 25 décembre 1852, et établissant d'abord la présidence de la République pour dix ans, puis l'Empire héréditaire (Napoléon III), et enfin la constitution républicaine du 28 février 1875, qui régit actuellement ce pays.

Le progrès des idées libérales qui eut lieu en Europe après la grande Révolution française de 1789, fut interrompu par la Restauration (1815). Les souverains s'étaient ligués entre eux par la Sainte-Alliance, et après la chute de Napoléon Ier, une réaction politique se produisit un peu partout, tendant à rétablir complètement l'ancien état de choses. Mais les peuples résistèrent, et des mouvements révolutionnaires eurent lieu, surtout en 1830 et dans les années suivantes, en vue d'obtenir un régime constitutionnel. La constitution belge est de 1833. Plusieurs Etats secondaires de l'Allemagne du Nord se donnèrent aussi des constitutions. Les revendications populaires devinrent toujours plus vives et aboutirent au mouvement général de 1848. Aujourd'hui, tous les Etats européens, sauf la Russie et la Turquie, vivent sous le régime constitutionnel. La constitution de l'Allemagne du Nord est de 1871 ; celle de l'Autriche-Hongrie de 1867 ; celle d'Italie de 1848 ; celle d'Espagne de 1876 ; celle du Portugal de 1852 ; celle de Hollande de 1848 ; celle du Danemark de 1866, etc.

Quant à la Suisse, nous étudierons l'histoire de sa constitution dans le chapitre XIX.

§ 52.

A côté des deux grands partis politiques que nous avons appelés les *progressistes* et les *conservateurs*, il y a un grand nombre d'autres partis dont les noms et les tendances diffèrent selon les pays et selon les intérêts qu'ils poursuivent, aussi bien que selon les moyens qu'ils emploient. Au parti des progressistes se rattachent les *radicaux*, ainsi nommés parce qu'ils veulent aller jusqu'à la racine *(radix)* du mal pour le guérir, et les *libéraux*, plus modérés dans leurs opinions. Les conservateurs deviennent des *réaction-*

*naires* quand ils veulent retourner en arrière et détruire les progrès réalisés. Les *ultramontains* mettent les intérêts de l'Eglise catholique en première ligne; on les nomme ainsi parce qu'on dit qu'ils ont leur gouvernement au delà des monts *(ultra montes)*, le pape résidant à Rome au-delà des Alpes. Les *autoritaires* ou *absolutistes* sont ceux qui, dans n'importe quel parti, veulent imposer leurs idées sans ménagement pour leurs adversaires et en dépit de tous les obstacles même constitutionnels ou légaux. Les *nihilistes* et les *anarchistes* ne veulent plus d'ordre établi, ni de constitution, ni de lois : ils font table rase de tout sans s'inquiéter de ce qui sera mis à la place.

§ 54.

La trop grande multiplicité des partis est une cause de faiblesse pour l'exercice du gouvernement. Le pouvoir exécutif ne sait plus sur qui il peut s'appuyer; il devient hésitant dans sa marche et les intérêts de la nation en souffrent: on l'a vu en France dans les dernières années. Les Anglais et les Belges n'ont guère que deux grands partis, dont l'un soutient le gouvernement et l'autre le combat. En Suisse, il existe trois grands partis parlementaires: les radicaux-libéraux ou la gauche, les libéraux-conservateurs ou le centre, et les catholiques ou la droite.

— Pour favoriser la *représentation proportionnelle*, on a proposé de ne faire que des collèges nommant un seul député; de tels collèges existent en France *(scrutin d'arrondissement)*, mais ce système est défectueux, parce qu'il développe l'étroitesse de vues, et on préfère généralement les collèges électoraux nommant plusieurs députés *(scrutin de liste)*. Parmi les autres systèmes connus sous le nom de représentation proportionnelle ou des minorités, nous citerons les suivants : le *vote uninominal* dans lequel chaque électeur ne vote que pour un seul candidat, quel que soit le nombre de députés que l'arrondissement doit élire; le *vote cumulatif* dans lequel l'électeur peut, dans un collège nommant, par ex., cinq députés, donner cinq voix à un seul candidat au lieu d'écrire sur son bulletin cinq noms différents; le *vote limité*, qui ne permet à l'électeur que de mettre, par ex., trois noms sur son bulletin alors qu'il y aurait quatre députés à élire; le *quotient électoral*, d'après lequel le nombre des électeurs est divisé par celui des députés à élire, et chaque candidat qui obtient le quotient est proclamé élu.

§ 56.

Le système de l'inamovibilité des juges n'est pas seulement contraire au principe démocratique qu'il n'y a pas de fonctions à vie, il a encore eu souvent pour effet fâcheux de placer les juges dans la main du gouvernement, duquel dépend leur avancement. On l'a vu en France sous le premier et le second Empire dans des cas nom-

breux. Si un changement de régime survient, il arrive aussi que les juges inamovibles contrecarrent le nouveau gouvernement et acquittent leurs anciens amis politiques, quelque flagrantes que soient les violations de la loi par eux commises. Un juge doit être intègre, il ne doit pas se plier aux caprices du gouvernement quel qu'il soit, mais il ne doit pas non plus abuser de l'inamovibilité pour satisfaire ses passions politiques. Le meilleur système de nomination des juges laissera toujours à désirer sous quelque rapport (voir la remarque au § 59).

## Questionnaire.

50. Qu'est-ce qu'une *Constitution ?* En combien de parties une constitution se divise-t-elle généralement ? Qu'appelle-t-on *assemblée constituante* ou *constituante ?* — 51. Pourquoi faut-il respecter la constitution ? — 52. Comment naissent les *partis politiques ?* Comment les divise-t-on généralement ? Quels noms prennent-ils ? Avantages et inconvénients des partis. Que doit être la constitution pour les partis ? — 53. Quel est le sens général du mot *gouvernement ?* Quel est son sens restreint ? Quels sont les organes du gouvernement ? Qu'est-ce que le *pouvoir législatif ?* Le *pouvoir exécutif ?* Le *pouvoir judiciaire ?* — 54. Est-il juste et utile que non seulement la majorité, mais la ou les minorités soient représentées dans le pouvoir législatif ? Comment s'efforce-t-on de donner à ces dernières leur légitime part de représentation ? Qu'est-ce qu'un *collège électoral ?* Que dites-vous des divers systèmes connus sous le nom de *représentation des minorités ?* Qu'est-ce que la *brigue* et la *cabale ?* *l'exclusivisme ?* Qu'a-t-on appelé la *géographie électorale ?* — 55. La représentation des minorités est-elle nécessaire dans le Pouvoir exécutif ? Inconvénients qu'elle présente. — 56. Comment a-t-on représenté la déesse de la justice ? Le pouvoir judiciaire doit-il subir l'influence des partis politiques ? Que pensez-vous de l'*inamovibilité des juges ?* — 57. La constitution doit-elle tenir compte des partis politiques ?

---

## CHAPITRE VIII

### LA SÉPARATION DES POUVOIRS

**58. Motifs de la séparation des pouvoirs.** — Pourquoi, puisque la volonté nationale doit être une, n'a-t-on pas créé un seul pouvoir chargé de faire la loi, de l'exécuter et de rendre la justice? Pourquoi a-t-on, au contraire, trois pouvoirs : le législatif, l'exécutif et le judiciaire?

Le motif essentiel est qu'on a voulu garantir par là les libertés publiques et privées contre les abus que les passions des hommes au pouvoir ou des partis pourraient trop aisément faire naître. Si ceux qui font la loi étaient en même temps chargés de l'exécuter, ils seraient facilement entraînés à perdre de vue les principes d'égalité et de justice qui doivent être appliqués à tous, et à agir dans chaque cas suivant leur bon plaisir. La loi n'est en effet autre chose qu'une barrière mise par la nation à l'exercice du pouvoir, afin de l'empêcher d'être arbitraire. Cette barrière doit être respectée scrupuleusement par ceux qui ont à exécuter la loi ; s'ils avaient le droit de la déplacer à leur gré, dans chaque cas spécial, la sécurité des intérêts serait troublée. Il n'y aurait plus en réalité de lois fixement arrêtées, mais tout dépendrait du caprice du moment.

Une autre raison, c'est que pour faire la loi et pour la faire juste et équitable, il convient que tous les intérêts puissent autant que possible faire entendre leur voix. De là résulte la nécessité d'assemblées législatives passablement nombreuses. Pour exécuter la loi, au contraire, il convient qu'il n'y ait qu'un petit nombre d'hommes chargés de ce soin : la promptitude de décision et l'unité d'exécution sont ainsi beaucoup mieux obtenues.

**59. Origine des pouvoirs.** — L'expérience a prouvé que la *séparation des pouvoirs,* qu'on appelle aussi la *pondération des pouvoirs,* est une des garanties fondamentales de la liberté d'un peuple. Mais la coexistence des trois pouvoirs peut aussi être une source de frottements et de conflits, et l'on doit par conséquent s'appliquer à les éviter et à les prévenir, en traçant à chaque pouvoir sa sphère d'action naturelle et en l'empêchant d'empiéter sur le domaine des autres.

A cet égard, la première question qui se pose est celle-ci: Pour que les pouvoirs soient nettement séparés et pondérés, les corps qui les exercent doivent-ils avoir exactement la même origine, c'est-à-dire relever directement du détenteur de la souveraineté nationale?

Certains Etats démocratiques ont résolu la question d'une manière affirmative, et en conséquence ils font élire directement par le peuple les membres du pouvoir législatif, ceux du pouvoir exécutif et ceux du pouvoir judiciaire (ex.: le canton de Zurich). D'autres se bornent à l'élection directe du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, et font nommer le pouvoir judiciaire par l'un ou l'autre des deux premiers (ex.: le canton de Genève). D'autres pays remettent la nomination de l'exécutif et du judiciaire au législatif. D'autres confient la nomination de l'exécutif au chef de l'Etat (monarque ou président de la république), et l'exécutif nomme à son tour le judiciaire. Il existe ainsi une très grande diversité dans les institutions des Etats même les plus avancés.

**60. Relations des pouvoirs entre eux.** — La question principale n'est pas dans le mode de nomination des pouvoirs: elle est bien plutôt dans l'établissement des relations entre eux. Il faut, nous l'avons dit, que ces relations soient réglées de manière à prévenir les frottements et les conflits, en laissant à chaque pouvoir l'indépendance d'action dont il a besoin pour exercer l'autorité d'une manière utile à la nation.

Que le législatif doive relever directement du peuple, il n'y a aucun doute à cet égard dans tous les pays constitutionnels. L'élection permet au peuple de choisir les hommes qui ont sa confiance, et les renouvellements périodiques d'écarter ceux qui l'ont perdue. Si le peuple s'est en outre réservé le droit de ratification des mesures les plus importantes prises par le législatif, l'exercice de la souveraineté nationale en matière de lois est alors garanti dans la plus large mesure.

Notons ici que c'est une attribution importante du législatif que de voter non seulement les lois proprement dites, mais aussi les dépenses et les moyens d'y faire face (voir § 67, 92, 3° et 109).

A. *Relations entre le législatif et l'exécutif.* L'exécutif doit être soumis au contrôle du législatif pour la manière dont il

exécute les lois ; il est responsable vis-à-vis de celui-ci de tous ses actes, ainsi que de ses omissions, et cette responsabilité est généralement fixée par une loi. Sur ce point également, tous les Etats constitutionnels sont d'accord en principe. Mais dans la pratique des difficultés se présentent souvent, car les relations entre ces deux pouvoirs sont d'une nature délicate. Si le législatif ne sait pas respecter les *compétences* de l'exécutif, il s'ensuit qu'il devient lui-même l'exécutif, et les garanties de la liberté ne sont pas moins violées que lorsque c'est l'exécutif qui empiète sur les attributions du législatif. Par exemple, le législatif peut blâmer l'exécutif d'avoir nommé un fonctionnaire incapable ou malhonnête. Mais il n'a pas le droit de destituer ce fonctionnaire ni d'en nommer un autre, car c'est là une attribution de l'exécutif, qui est responsable de la gestion de ses fonctionnaires. Par exemple aussi, l'exécutif peut faire les règlements qui doivent permettre d'exécuter une loi dans ses détails, mais il n'a pas le droit d'édicter des règles générales qui, par leur nature et leur importance, sont forcément réservées au domaine de la loi et ne découlent pas directement d'une loi déjà existante.

La délimitation exacte, en théorie, du domaine de l'un et de l'autre de ces pouvoirs, est chose impossible. C'est la pratique qui fait voir comment leurs rapports doivent être réglés pour qu'il surgisse le moins possible de conflits entre eux. Dans les Etats qui pratiquent le système de gouvernement dit *parlementaire*, ces conflits trouvent leur solution soit par la retraite de l'exécutif, qui donne sa démission devant un vote hostile de la majorité du parlement, soit au contraire par la dissolution du législatif, que l'exécutif a le droit de prononcer. Les électeurs sont, dans ce dernier cas, appelés à réélire des députés et deviennent par là même les juges suprêmes du conflit : si la majorité des nouveaux élus est dans le même sens que celle du corps dissous, l'exécutif a tort devant l'opinion publique et doit se retirer ; si, au contraire, la majorité est déplacée, c'est que les électeurs ont donné raison à l'exécutif. On appelle ce mode de procéder l'*appel au pays*.

Certains Etats, comme l'Angleterre, les Etats-Unis et d'autres, ont cru bien faire de donner au pouvoir exécutif représenté par le chef de l'Etat (monarque ou président de république) le droit de s'opposer à l'exécution d'une loi qu'il croit mauvaise. C'est ce qu'on nomme le *veto*, d'un mot latin

qui signifie je défends, je m'oppose. Le veto est absolu quand l'opposition fait tomber définitivement la loi ; il est suspensif lorsque l'exécution en est simplement suspendue pour donner au législatif le temps de revoir son œuvre. C'est un droit exorbitant qui peut amener les plus graves conflits. Aussi en Angleterre, pendant près de deux siècles, le souverain n'en a-t-il pas usé une seule fois.

Dans les Etats démocratiques, on n'admet pas que l'exécutif puisse dissoudre le législatif. Chacun des pouvoirs est nommé pour une période déterminée, généralement de peu d'années : à part des cas tout à fait exceptionnels, ni l'un ni l'autre ne sont tenus de se retirer avant l'expiration du terme fixé. Lorsqu'un conflit se présente et qu'il ne peut être aplani, il faut ainsi attendre le retour périodique de l'élection. Si la situation devenait grave, on ne manquerait pas de recourir à un moyen quelconque de consulter le peuple, soit par une révision de la constitution, soit par une votation populaire sur une mesure importante, soit par l'organisation d'un pétitionnement, etc. Quelques constitutions démocratiques prévoient expressément le droit du peuple de *révoquer* ses autorités avant l'expiration de la durée des fonctions : la demande doit en être faite par un certain nombre de citoyens, et si ce nombre est atteint, elle est soumise à une votation populaire. C'est un des moyens prévus pour résoudre pacifiquement les conflits et rétablir l'harmonie entre la nation et ses mandataires. Il est du reste à remarquer que les conflits entre le législatif et l'exécutif sont beaucoup moins fréquents dans les démocraties que dans les Etats dits parlementaires.

B. *Relations entre le judiciaire et les deux autres pouvoirs.* La séparation des pouvoirs présente moins de difficultés en ce qui concerne le pouvoir judiciaire. Il est pour ainsi dire universellement admis que ni le législatif ni l'exécutif n'ont le droit de modifier les *sentences* du pouvoir judiciaire. Quand le juge a parlé, tous doivent s'incliner devant le jugement rendu, et l'exécutif doit prêter main-forte, s'il est besoin, pour le faire exécuter. Le pouvoir judiciaire doit, de son côté, se conformer strictement à la loi dans les sentences qu'il prononce.

Des difficultés peuvent se produire entre l'exécutif et le judiciaire sur le point de savoir qui est compétent pour statuer sur certaines matières. Par exemple, l'exécutif peut prétendre qu'en vertu de la loi, il a le droit de disposer dans

certains cas de la propriété d'un citoyen sans lui devoir d'indemnité, tandis que le judiciaire estimera que c'est à lui à voir s'il y a lieu à une indemnité et de la fixer, parce que l'exécutif ne peut être juge dans sa propre cause. L'administration publique a ainsi fréquemment à s'occuper de questions *contentieuses*, qu'elle a la tendance de soustraire aux tribunaux et de faire rentrer dans ce qu'on appelle la *justice administrative* ou le *contentieux administratif*. C'est à propos de ces questions que les difficultés naissent aisément.

Si un tel *conflit de compétence* vient à se produire, qui doit le trancher? La nature des choses indique que c'est le législatif, puisque ces conflits résultent presque toujours d'une rédaction insuffisante de la loi, et que c'est au pouvoir qui fait la loi à l'interpréter ou à la compléter en cas de besoin.

De ce que le pouvoir judiciaire est distinct des autres et de ce que ses sentences ne peuvent être modifiées par ceux-ci, il ne s'ensuit pas qu'il soit absolument indépendant. Un contrôle public doit être exercé sur ses actes.

Dans la règle, ce contrôle appartient au législatif pour tout ce qui concerne l'application des lois, et à l'exécutif, pour ce qui a trait à certaines questions administratives (nomination d'employés, questions budgétaires, reddition des comptes, locaux où se rend la justice, etc.). Le législatif et l'exécutif ont le droit de prendre des mesures pour que les juges remplissent les devoirs matériels de leur charge, accélèrent l'expédition des affaires, n'en laissent aucune en souffrance. C'est pourquoi le judiciaire doit rendre compte de sa gestion aux autres représentants de la nation.

---

## Faits et remarques.

§ 58.

La séparation des pouvoirs est un principe essentiellement moderne. Cependant, les républiques de l'antiquité avaient déjà compris le péril de laisser tous les pouvoirs dans les mêmes mains. A Rome, le sénat faisait les lois; les consuls étaient le pouvoir exécutif; les préteurs rendaient la justice. Mais les attributions des divers pouvoirs n'étaient pas très nettement délimitées. Pendant tout le moyen-âge, nous voyons les souverains réunir et confondre dans leur personne les trois pouvoirs; comme ils prétendent être institués de droit divin, ils donnent des chartes et des lois à leurs

sujets et pourvoient à leur exécution en s'entourant des conseillers qu'ils ont eux-mêmes choisis. Les rois et les seigneurs rendent personnellement la justice, au moins dans les causes importantes. Mais ce régime offre trop peu de sécurité pour les intérêts; tout dépend en définitive du caprice d'un seul homme, faillible comme les autres et entouré de flatteurs. Aussi les peuples demandent-ils des lois fixes et des juges impartiaux. La magistrature judiciaire s'établit peu à peu et met sa gloire à être indépendante vis-à-vis des autres pouvoirs. Plus tard les peuples se refuseront à payer des impôts non consentis par eux; ils voudront que les lois soient discutées par des représentants directs de la nation, et c'est ainsi que s'établit successivement le régime constitutionnel et que s'opère la séparation des pouvoirs.

§ 59.

Le mode de nomination des pouvoirs influe naturellement sur leur plus ou moins d'indépendance les uns vis-à-vis des autres. Le souverain étant la nation, il semble que chaque pouvoir devrait relever directement d'elle, c'est-à-dire que les électeurs devraient nommer eux-mêmes les membres qui composent chaque pouvoir. Mais cette élection directe n'est pas sans inconvénients. Pour le pouvoir législatif, il n'y a aucun doute que le meilleur système est l'élection populaire directe. Pour le pouvoir exécutif, la question est déjà plus délicate. L'exécutif doit en effet se conformer aux décisions du législatif qui non seulement fait les lois, mais vote les dépenses et surveille la marche de l'administration. Si l'exécutif est nommé directement par la nation entière votant en un seul collège, car il ne serait pas possible de faire autrement, il se sentira bien fort vis-à-vis du législatif nommé dans un grand nombre de collèges, dont aucun ne peut être censé représenter la plénitude de la volonté nationale; il en fera plus aisément à sa tête et, en cas de conflit, ne se soumettra pas. Voilà ce qui est à craindre, et c'est pourquoi l'élection au second degré de l'exécutif, soit par le législatif, soit par le chef du pouvoir exécutif (monarque ou président constitutionnel) est généralement préférée à l'élection directe.

Quant au pouvoir judiciaire, il y a fort peu de pays où l'on admet l'élection directe, sauf pour certains magistrats populaires tels que les juges de paix. L'administration de la justice exige des connaissances spéciales qui ne peuvent résulter que de fortes études de droit, mais cette considération pèserait peu dans les choix faits par les électeurs, qui écarteraient facilement de bons juges, sous l'influence des passions politiques. Le meilleur système nous paraît être l'élection au second degré, soit par le législatif, soit même par l'exécutif, soit, ce qui vaut peut-être encore mieux, par un tribunal suprême dont les membres ont été nommés par le législatif.

Dans tous les cas, l'essentiel est que le mode de nomination des

pouvoirs soit réglé dans chaque pays de la manière la pl us propr à éviter les conflits entre eux.

§ 60.

On peut citer dans l'histoire contemporaine deux faits importants pour montrer la nécessité de bien régler les relations des pouvoirs entre eux.

Le 25 juillet 1830, le roi de France Charles X, depuis longtemps en conflit avec la chambre des députés qui avait une majorité libérale, et qui, dissoute plusieurs fois, était toujours réélue dans le même sens progressiste, empiéta sur les attributions du pouvoir législatif telles qu'elles étaient déterminées par la charte, et signa quatre ordonnances qui modifiaient en partie des lois existantes. L'une de ces ordonnances suspendait la liberté de la presse, ne permettait la publication d'aucun journal sans autorisation, et cette autorisation, qui devait être renouvelée tous les trois mois, le gouvernement pouvait la révoquer à volonté. La seconde déclarait de nouveau la chambre des députés dissoute (la nouvelle chambre n'avait pas même été réunie). La troisième changeait le système électoral en le restreignant beaucoup (on excluait par exemple tous les commerçants, généralement libéraux). La quatrième fixait de nouvelles élections sur ces bases.

Ce *coup d'Etat,* c'est ainsi qu'on nomme la violation par l'un des pouvoirs des lois établies, provoqua une révolution et la chute de Charles X, qui fut remplacé par Louis-Philippe.

L'autre fait est le coup d'Etat du 2 décembre 1852, exécuté par Louis-Napoléon Bonaparte dans les circonstances suivantes. Louis-Napoléon était président de la république; il avait été élu pour quatre ans, le 10 décembre 1848, et avait obtenu dans l'élection directe 5,562,834 suffrages contre 1,469,166 données à son compétiteur le général Cavaignac; il n'était pas immédiatement rééligible. Sur le point de devoir faire place à un autre président, il viola le serment de fidélité qu'il avait prêté à la constitution. Le 2 décembre 1852, usurpant les attributions des représentants de la nation, qu'il avait du reste fait arrêter et emprisonner, il soumit de son chef au peuple français les bases d'une constitution nouvelle portant entre autres que le président serait nommé pour dix ans, et qu'au lieu d'une assemblée législative unique, il y aurait une chambre des députés et un sénat.

Ce coup d'Etat réussit, grâce à un ensemble de circonstances au nombre desquelles l'emprisonnement des députés qui auraient pu organiser la résistance, ainsi que le déploiement de forces militaires entièrement à la dévotion de Bonaparte, ont eu une importance capitale. Il faut aussi reconnaître que la constitution française de 1848, faite par de purs théoriciens, laissait à désirer précisément sous le rapport de la séparation des pouvoirs, et que son fonction-

nement défectueux avait provoqué un grand mécontentement dans la nation. Sept millions et demi de suffrages ratifièrent le coup d'Etat du 2 décembre, qui devait ensuite conduire la France au rétablissement de l'Empire (22 novembre 1852) et aux désastres de 1870.

Un autre conflit célèbre dans l'époque contemporaine, c'est celui qui s'est engagé en Prusse entre le pouvoir exécutif, dirigé par M. de Bismark, et la chambre des députés, qui refusait de voter le budget de la guerre. Ce conflit dura de 1862 à 1866; le pouvoir exécutif prétendit pouvoir se passer de l'assentiment de la représentation populaire, celui du roi, chef de l'Etat, et de la chambre des seigneurs lui suffisant.

Ces exemples montrent la nécessité de pondérer les pouvoirs et d'ouvrir aux conflits des solutions satisfaisantes, sinon les libertés et les droits populaires, l'ordre et la tranquillité de la nation sont sérieusement compromis.

Les conflits entre le judiciaire et les deux autres pouvoirs sont beaucoup moins fréquents et moins à craindre que ceux entre l'exécutif et le législatif. D'ordinaire le judiciaire se borne à rendre la justice en se conformant aux lois en vigueur. Aux Etats-Unis, il a cependant le droit de déclarer qu'une loi est nulle et de nulle valeur parce qu'elle est contraire à la constitution, mais ce droit nous paraît exorbitant. C'est au pouvoir législatif à faire les lois, et un autre pouvoir ne peut avoir le droit de les défaire. Sinon, il y a confusion des pouvoirs et par conséquent trouble et désordre.

## Questionnaire.

58. Pourquoi les pouvoirs doivent-ils être séparés? Danger de leur confusion. Pourquoi faut-il des assemblées plus nombreuses pour faire la loi que pour l'exécuter? — 59. Quelle est l'origine commune des pouvoirs? Quel est le mode de nomination pratiqué dans les divers Etats? — 60. Importance de bien régler les relations des pouvoirs entre eux. Envers qui le législatif est-il responsable? *A*. Quelles doivent être les relations du législatif et de l'exécutif? Quelles sont leurs *compétences* réciproques? Comment résout-on les conflits entre les deux pouvoirs dans les Etats parlementaires? Comment dans les Etats démocratiques? *B*. Les sentences du pouvoir judiciaire peuvent-elles être modifiées par un autre pouvoir? Dans le cas de conflits de compétence entre l'exécutif et le judiciaire, qui doit être juge entre eux? Le judiciaire n'est-il soumis à aucun contrôle? Quel est le contrôle qui appartient, dans la règle, au législatif? Quel est celui qui incombe naturellement à l'exécutif?

---

# CHAPITRE IX

## LE POUVOIR LÉGISLATIF

**61. Le système des deux chambres.** — A diverses reprises nous avons vu combien il est nécessaire, pour garantir efficacement la liberté, de prendre des précautions contre l'entraînement des passions humaines. Bien que le pouvoir législatif soit généralement exercé par les hommes les plus sages de la nation, bien que la minorité puisse faire entendre sa voix dans la discussion des projets de lois et réclamer contre les mesures excessives, on a jugé presque partout qu'il fallait mettre la majorité en garde contre la tentation qu'elle aurait souvent de prendre à la hâte des décisions peu mûries, par exemple sous le coup de l'émotion produite par un discours éloquent ou par une circonstance quelconque. C'est dans ce but qu'on a créé dans la plupart des Etats, pour l'exercice du pouvoir législatif, ce qu'on appelle le *système des deux chambres.*

*Ce système consiste en ce qu'au lieu d'une seule assemblée, discutant et adoptant les lois, il y en a deux distinctes, délibérant séparément et successivement, et dont l'accord est nécessaire pour que la loi prenne force.*

De ces deux chambres, l'une représente toujours la nation dans son ensemble; l'autre, le plus souvent des groupes d'intérêts qui varient suivant les pays : ici, les intérêts de la grande propriété, ailleurs, ceux du clergé et de la noblesse; dans les confédérations, ceux des divers Etats. La chambre issue directement de l'élection populaire, est naturellement composée d'éléments actifs que n'effraient pas les innovations; l'autre chambre, représentant des intérêts spéciaux, est nécessairement moins portée à des réformes. Ce *dualisme* est très utile à une saine discussion des affaires, pourvu qu'il ne soit pas poussé trop loin, car il en résulterait du malaise pour la nation.

Des hommes impatients de tout ce qui s'oppose à la réalisation de leurs désirs, ont souvent attaqué le système des deux chambres qu'ils accusent d'être un sabot pour le char du progrès. En principe, ces attaques sont imméritées : on peut dédaigner les sabots, ils n'en sont pas moins utiles quand le char est exposé à rouler trop vite.

**62. Utilité du double ou triple débat.** — C'est également par mesure de précaution que, dans le plus grand nombre des assemblées législatives, on soumet à plusieurs *lectures* ou *débats* les projets de lois : ce qui a pu échapper dans la première discussion peut encore être utilement corrigé dans une seconde ou même troisième discussion.

Des *délais* doivent aussi être observés entre le moment où le projet est présenté et celui où il est discuté, afin qu'il n'y ait de surprise pour personne. La double ou triple lecture et les délais de discussion sont surtout nécessaires lorsque le pouvoir législatif est exercé par une seule assemblée.

**63. Les garanties parlementaires.** — Les discussions qui ont lieu dans les assemblées législatives provoquent fréquemment une très vive émotion dans le pays, car ce sont les intérêts vitaux de la nation qui sont en jeu dans ces débats. Aussi est-il à craindre que l'effervescence des passions ne produise soit des séditions populaires, soit des actes de violence de la part de l'exécutif lorsqu'il est en conflit avec son parlement. L'histoire est remplie de faits de ce genre : à mainte reprise on a vu des assemblées législatives dissoutes par la force, et l'anarchie ou la dictature succédant à d'audacieux coups de main. On s'est efforcé de prévenir de tels faits en inscrivant dans les constitutions l'*inviolabilité des représentants de la nation* (ou inviolabilité parlementaire). Pour la protéger, divers Etats mettent un petit corps de troupes aux ordres directs du parlement. Cette précaution s'est malheureusement montrée presque toujours insuffisante ; mais elle est en soi parfaitement justifiée.

La *liberté de la tribune* est une autre garantie parlementaire qui se rencontre partout : c'est le droit imprescriptible pour chaque député d'exprimer son opinion, aussi longtemps qu'il ne se laisse pas aller à prononcer des paroles injurieuses ou séditieuses.

Une troisième garantie parlementaire consiste dans l'interdiction du *mandat impératif*, c'est-à-dire d'engagements imposés par les électeurs à leurs représentants. Quand les représentants de la nation sont réunis, c'est pour s'éclairer les uns les autres par la discussion et pour voter ensuite d'après leur conviction. S'ils venaient au parlement avec le mandat impératif de voter dans tel ou tel sens, à quoi servirait la délibération ? Mirabeau disait en 1789 à des députés

qui prétendaient ne pouvoir s'écarter des instructions contenues dans les cahiers de leurs électeurs : « Pourquoi êtes-vous ici ? Chargez vos cahiers de siéger à votre place, cela reviendra au même, puisque la discussion n'a pas pour effet de vous éclairer. » — Un député, homme d'honneur, ne consentira jamais à représenter des électeurs contre sa conscience, et ne pourra par conséquent accepter un mandat impératif, lors même que la constitution ne l'interdirait pas expressément.

**64. Comment fonctionne une assemblée législative.** — Maintenant que nous connaissons les principes qui régissent le pouvoir législatif en général, nous allons voir comment fonctionne une assemblée législative. Ce fonctionnement est déterminé par le *règlement* que l'assemblée se donne à elle-même. On appelle *séance* chaque réunion de l'assemblée, et *session* une série de séances.

Si nous prenons une assemblée nouvellement élue, sa première opération sera de désigner un *président provisoire*, qui est chargé de donner la parole à ceux qui la demandent et de veiller à ce que l'ordre règne dans les discussions. Ce président provisoire est d'ordinaire le membre le plus âgé de l'assemblée. Les membres les plus jeunes sont chargés de compter les voix lorsque le président fait voter : on les nomme *questeurs*. D'autres membres font le *procès-verbal* de l'assemblée, c'est-à-dire relatent par écrit ce qui s'est passé dans la séance : on les nomme *secrétaires*. Le président, les questeurs et les secrétaires forment le *bureau provisoire* de l'assemblée.

L'assemblée nomme ensuite une *commission* chargée d'examiner les *pouvoirs* de tous les députés. Cette commission a la tâche de vérifier les *procès-verbaux* de chaque élection, d'examiner les protestations qui ont pu se produire contre l'élection de tel ou tel député, et de *faire rapport* à l'assemblée.

Celle-ci *valide* les pouvoirs qu'elle envisage comme réguliers et *invalide* les autres, c'est-à-dire que, dans ces derniers cas, l'élection est à recommencer. Quand la plupart des députés ont leurs pouvoirs validés, le président les *assermente*, c'est-à-dire qu'il leur fait jurer ou promettre de respecter la constitution et les libertés de la nation. Puis l'assemblée passe à sa *constitution définitive* en nommant un bureau définitif, généralement élu pour le terme d'une année.

Cette nomination et, dans la règle, toutes celles que fait l'assemblée, ont lieu au *scrutin secret,* c'est-à-dire que chaque député reçoit une carte ou *bulletin* sur laquelle il écrit les noms de ses *candidats,* puis il la dépose dans une *urne,* et les questeurs procèdent ensuite au *dépouillement du scrutin* en comptant le nombre de voix obtenues par chaque candidat. Pour être proclamé élu, il faut avoir réuni la *majorité absolue* des voix, c'est-à-dire la *moitié plus un* des suffrages exprimés.

Les projets de *lois* ou de *décrets* sont, dans la règle, présentés par le pouvoir exécutif, avec un *message* ou *exposé des motifs* à l'appui de chaque projet. Dans divers parlements, l'exécutif a seul le droit de présenter ces projets: c'est ce qu'on appelle le *droit d'initiative.* Les députés peuvent, par contre, faire des questions ou *interpellations* à l'exécutif, qui est tenu d'y répondre à bref délai; ils peuvent proposer des *ordres du jour* impliquant leur satisfaction ou leur blâme pour la conduite de l'exécutif; ils peuvent même, dans quelques pays, formuler des *motions* ou *invitations* à l'exécutif d'avoir à étudier telle ou telle mesure. Dans un petit nombre de parlements, les députés jouissent de l'*initiative parlementaire* la plus complète, c'est-à-dire qu'ils peuvent présenter à leurs *collègues* des projets de lois ou de décrets de toutes pièces; mais cette initiative, juste en théorie, dégénère facilement en abus lorsque chaque député croit devoir en faire usage, le plus souvent pour une vaine recherche de popularité. Il en résulte que l'on perd un temps précieux à discuter toutes ces idées plus ou moins digérées et que l'on risque aussi de ne pas procéder avec l'unité de vues qui est nécessaire dans la législation d'un Etat.

Tout projet de loi ou de décret est renvoyé à l'examen d'une commission nommée par l'assemblée elle-même ou par son bureau, et qui doit faire rapport et présenter, le cas échéant, les modifications qu'elle propose au projet primitif. A la suite de ce rapport, une *discussion générale* est ouverte, à laquelle non seulement les députés, mais les membres de l'exécutif, ont le droit de prendre part. Puis, si l'*entrée en matière* est votée, on passe à la *discussion des articles* du projet. Chaque député a le droit de proposer des *amendements* ou des *sous-amendements :* on appelle ainsi les modifications proposées à la rédaction primitive de l'article (amendements), ou aux amendements eux-mêmes (sous-amendements). Les propositions sont mises aux voix et celles qui

réunissent la moitié plus un des votants sont déclarées adoptées. Puis, lorsque le débat sur les articles du projet est terminé, on procède encore à un *vote d'ensemble* ou *vote final*, qui permet à tous ceux que la discussion générale ou par articles n'a pas satisfaits, de manifester leur antipathie contre la loi en la repoussant au vote final. Si la majorité accepte la loi, elle est soit ajournée à un second débat, soit renvoyée à l'autre chambre, avant d'être adoptée définitivement.

Le règlement fixe la marche à suivre dans les délibérations : le président de l'assemblée a la tâche de le faire observer, et il peut infliger des réprimandes (*rappel au règlement, rappel à l'ordre, retrait de la parole*) à tout député qui ne s'y conforme pas, et même, en cas de violation grave et volontaire, prononcer la *censure*, ou l'*expulsion* momentanée du récalcitrant ou la faire prononcer par l'assemblée.

Dans la règle, pour qu'une décision parlementaire soit valable, il faut que la moitié plus un des membres de l'assemblée y ait pris part, parfois même les deux tiers ou les trois quarts. C'est ce qu'on appelle le *quorum*. Quand une chambre n'a pas le *quorum*, on dit aussi qu'elle n'*est pas en nombre*. Les votes ont lieu soit par *assis et levé* (ou par levé de main), c'est-à-dire que ceux qui adoptent la proposition mise aux voix se lèvent, sont comptés, et se rasseient, puis ceux qui la repoussent se lèvent à leur tour pour être comptés ; soit par *appel nominal*, c'est-à-dire que chaque député est appelé par son nom et doit répondre s'il veut, oui ou non, accepter la proposition ; soit par *ballottage*, chaque député recevant une boule blanche qui signifie oui et une boule noire qui signifie non et devant en faire usage pour exprimer sa volonté, etc. De ces modes de votation, les deux premiers sont les plus usités.

Le président et les secrétaires *signent* les décisions prises par l'assemblée.

Dans le système des deux chambres, il se fait une entente entre elles pour savoir qui aura la *priorité* sur tel ou tel objet, c'est-à-dire laquelle des deux chambres s'en occupera la première. Quand celle qui a la priorité est arrivée au vote final, elle transmet sa décision à l'autre chambre, qui procède de la même manière, sauf les petites modifications résultant du règlement spécial de chaque chambre.

**65. Les partis politiques dans le parlement.** — Tel est, dans ses rouages essentiels, le mécanisme parlemen-

taire. Les députés habiles et rompus aux affaires s'efforcent d'en tirer le meilleur parti pour faire triompher leurs vues. Les partis se groupent et ont des *réunions préparatoires* pour concerter leur plan de campagne; ils ont des chefs de file et d'habitude occupent chacun une place spéciale dans l'enceinte parlementaire. Les progressistes se mettent à main gauche du président ; les conservateurs à main droite. De là les désignations usuelles de la *gauche* pour le parti avancé, la *droite* pour les adversaires de ce parti; et il y a souvent des nuances marquées dans ce groupement, depuis l'*extrême gauche,* qui compte ce qu'il y a de plus avancé dans l'assemblée, jusqu'à l'*extrême droite* qui, plus que conservatrice, est rétrograde, en passant par le *centre gauche* et le *centre droit,* groupes plus modérés, qui cherchent surtout la conciliation des intérêts de partis. La multiplicité des partis est souvent une cause de très grande faiblesse pour un parlement.

Dans plus d'une assemblée législative, les débats sont assez tumultueux ; les orateurs sont à chaque instant interrompus par leurs adversaires ; on a même vu les partis en venir à des voies de fait. Outre la vivacité du caractère, particulière à certains peuples, la cause principale de ces désordres doit être attribuée au fait que les assemblées où naît d'ordinaire du tumulte, sont trop nombreuses. Une chambre qui compte plus de deux à trois cents membres perd forcément le caractère d'une réunion où les affaires peuvent se discuter tranquillement. Les orateurs sont obligés d'élever la voix pour se faire entendre et de recourir aux grands mots et aux grands effets de rhétorique pour se faire écouter. On applaudit d'un côté, on crie de l'autre, et ainsi la dignité de la chambre se trouve compromise. Un peuple libre et sérieux préfèrera toujours à ces effets oratoires par trop retentissants la sage et calme discussion de ses intérêts.

---

### Faits et remarques.

§ 61 et 62.

C'est la constitution anglaise qui a surtout mis en honneur le système des deux chambres. Elles s'appellent dans ce pays la chambre haute ou chambre des lords, et la chambre basse ou chambre des communes; dans la première on est admis par droit de noblesse, on entre dans la seconde par le suffrage des électeurs. Il faut l'ac-

cord des deux chambres pour qu'une mesure législative soit adoptée. Cette répartition du pouvoir législatif en deux chambres, a été imitée presque partout. En France, il y a une chambre des députés nommée par le peuple et un sénat nommé au second degré par les délégués des communes (sous Napoléon III, le sénat n'avait pas à discuter les lois, mais simplement à voir si elles étaient conformes à la constitution). En Belgique, en Italie, en Espagne, etc., nous trouvons également une chambre des députés et un sénat. En Prusse, il y a la chambre des seigneurs et celle des députés. Mais l'Empire germanique n'a qu'une seule assemblée qu'on appelle le Reichstag. Aux Etats-Unis, nous trouvons aussi une chambre des députés et un sénat.

En général, le système des deux chambres convient infiniment mieux qu'une assemblée unique; celle-ci a moins d'inconvénients dans de tout petits Etats comme les cantons suisses, où le pouvoir législatif est exercé par un grand conseil, il est vrai avec le concours du peuple dans la plupart des cantons. Le double ou le triple débat est presque partout la règle.

§ 63.

Les plus célèbres attentats contre l'inviolabitité des représentants du peuple se sont commis en France. Nous citerons celui du 18 fructidor (4 septembre 1797), où le Directoire fit arrêter 53 députés; celui plus fameux du 18 brumaire (5 octobre 1799), où le général Bonaparte fit évacuer par ses troupes la majorité du Conseil des cinq cents qui lui était hostile. Nous avons déjà parlé du coup d'Etat du 2 décembre 1852, exécuté par son neveu. Lire le récit de ces attentats dans les cours d'histoire.

§ 65.

Les assemblées parlementaires des pays de race latine, offrent plus souvent des scènes tumultueuses que celles des autres pays. Cela tient à la vivacité plus grande du caractère, mais aussi à ce que les mœurs politiques n'y sont pas encore assez perfectionnées. Les orateurs y confondent souvent la liberté de la tribune avec la licence de tout dire, ce qui n'est pas tout à fait la même chose. On est surpris de voir que des hommes bien élevés se laissent entraîner à proférer dans une enceinte parlementaire ce qu'ils se garderaient bien de dire dans une société respectable.

## Questionnaire.

61. Qu'est-ce que le *système des deux chambres*? Quel est son but? Les deux chambres représentent-elles les mêmes intérêts? Ont-elles les mêmes origines? — 62. Qu'est-ce que le double ou triple débat? son utilité. — 63. Pourquoi des garanties doivent-elles

être données aux membres d'un parlement ? Qu'est-ce que l'*inviolabilité parlementaire* ? Qu'est-ce que la *liberté de la tribune* ? Par quoi est-elle restreinte ? Que dites-vous du *mandat impératif* ? — 64. Comment se constitue une assemblée parlementaire ? Qu'est-ce qu'une *séance* ? une *session* ? Qu'est-ce que le *président* ? Quelles sont les fonctions des *secrétaires* ? des *questeurs* ? Qu'est-ce que la *vérification des pouvoirs* ? Comment y procède-t-on ? Qu'appelle-t-on la *validation des pouvoirs* Qu'est-ce que l'*assermentation* ? Comment élit-on le *bureau* d'une assemblée ? Comment sont présentés les *projets de lois* ? Comment sont-ils mis en discussion ? Qu'est-ce que le *droit d'initiative* ? Qu'est-ce qu'une *interpellation* ? une *motion* ? une *invitation* ? un *ordre du jour* ? un *amendement* ? un *sous-amendement* ? Comment vote-t-on ? Qu'est-ce que le *quorum* ? Qu'est-ce que le règlement d'une assemblée ? Quelle est la tâche du président au point de vue disciplinaire ? Qu'est-ce que la *priorité* ? — 65. Comment se groupent et s'appellent généralement les partis parlementaires ? Quelles sont les tendances générales de la *gauche* ? du *centre* ? de la *droite* ? Pourquoi les assemblées très nombreuses ne sont-elles pas favorables à une discussion calme et éclairée ?

---

# CHAPITRE X

## LE POUVOIR EXÉCUTIF

**66. Importance du pouvoir exécutif.** — *Gouverner*, avons-nous dit (§§ 17 et 53), c'est, d'une manière générale, exercer le pouvoir soit législatif, soit exécutif, soit judiciaire. Mais dans le langage usuel, le pouvoir exécutif s'appelle seul le *gouvernement;* on lui donne ce nom en raison des importantes fonctions qu'il exerce. L'influence du pouvoir exécutif sur la marche des affaires est en effet très considérable et d'habitude ce sont les hommes les plus distingués de la nation qui sont appelés à remplir ces fonctions. Quand nous parlerons désormais du gouvernement, ce sera uniquement pour désigner le pouvoir exécutif.

**67. Du pouvoir exécutif dans les Etats parlementaires.** — Dans les Etats dits parlementaires, ayant à leur tête un monarque constitutionnel ou un président de république, c'est ce monarque ou ce président qui est le chef du pouvoir exécutif, et c'est lui qui a la tâche d'appeler à faire partie du gouvernement les hommes qui lui paraissent avoir la confiance de la nation ou plutôt de la majorité du parlement représentant la majorité du pays. Ces hommes portent le titre de *ministres* et leur réunion compose le *conseil des ministres*. L'un d'eux est le *président du conseil*. Ils se réunissent aussi, pour les questions importantes, sous la présidence du chef de l'Etat, qui peut donner son avis sur les mesures à prendre, mais en général, on dit de celui-ci qu'il doit « régner et non pas gouverner », c'est-à-dire qu'il doit demeurer au-dessus des luttes et des contestations des partis, afin de représenter toujours la souveraineté nationale dans son ensemble.

Les ministres sont responsables de leur gestion devant le pays ou devant le parlement qui représente le pays; mais cette *responsabilité ministérielle* ne s'étend pas jusqu'au chef de l'Etat. S'ils ne sont pas d'accord avec la majorité parlementaire, ils doivent, comme nous l'avons vu (§ 60 *A*), donner leur démission, ou, s'ils croient avoir pour eux la majorité du pays, faire appel à de nouvelles élections. Lorsqu'ils donnent leur démission, on dit qu'il y a *crise ministérielle;* lors-

qu'ils décident d'ordonner de nouvelles élections, il y a *crise parlementaire*. La démission est donnée aux mains du chef de l'Etat, qui se concerte avec les hommes les plus influents de la majorité parlementaire pour constituer un nouveau *ministère* ou *cabinet*, deux expressions qui sont aussi employées pour désigner le conseil des ministres.

Outre cette *responsabilité ministérielle*, il en existe une autre permettant de rechercher les ministres qui ont trahi leur serment de fidélité à la constitution, par exemple, qui auraient cherché à transformer par la violence les institutions du pays, ou qui ont *malversé*, c'est-à-dire qui ont commis dans leur administration des faits que la loi déclare punissables.

**68. Du pouvoir exécutif dans les pays démocratiques.** — Dans les pays démocratiques, le gouvernement est nommé pour une durée fixe, soit directement par le peuple, soit *au second degré* par l'assemblée législative. Le président du gouvernement est désigné soit par le gouvernement lui-même, soit par l'assemblée législative. Il n'a en général pas d'autres attributions que celles du président du conseil des ministres, et n'est pas irresponsable comme le chef d'un Etat parlementaire.

Dans ces pays, on ne connaît ni les crises ministérielles, ni les crises parlementaires. La responsabilité gouvernementale y existe aussi pour le crime de *haute trahison* ou de *malversation*, mais on n'envisage pas que le gouvernement doive se retirer pour un désaccord d'opinion avec l'assemblée législative. Si le gouvernement a agi dans les limites strictes de sa compétence, le pouvoir législatif n'a pas à intervenir. Si, au contraire, il a outrepassé ses compétences, l'assemblée législative l'invite à retirer sa mesure ou la modifie de son chef. Lorsqu'il ne s'agit que de divergences de vues sur l'élaboration d'une loi ou sur son interprétation, c'est évidemment au pouvoir législatif qu'appartient le dernier mot : le gouvernement n'a pas à se retirer pour cela ; il a fait son devoir en exprimant son opinion, l'assemblée a fait le sien en votant dans le sens qu'elle croit le plus juste. Ce système est certainement préférable à l'autre, car il n'ouvre pas la porte aux compétitions, aux jalousies, aux intrigues, qui donnent si souvent lieu dans les Etats parlementaires, aux crises ministérielles, toujours fâcheuses pour la bonne marche des affaires.

**69. Droits du pouvoir exécutif.** — Les membres du pouvoir exécutif doivent jouir de la même *inviolabilité* que les membres du législatif.

Si, dans un gouvernement, se produisent des divergences de vues, on n'admet généralement pas que la minorité puisse venir présenter et défendre son opinion devant l'assemblée législative. En tout cas, elle n'a pas le droit de la faire prévaloir en s'opposant à l'exécution des mesures décidées par la majorité du gouvernement, ou en faisant le contraire de ce qui a été résolu.

Le membre d'un gouvernement qui est en désaccord profond avec ses collègues doit démissionner, mais non résister. Ainsi l'exige l'unité d'action nécessaire pour l'exécution des lois (voir § 55).

Dans les Etats parlementaires, le membre du gouvernement peut en même temps faire partie de l'assemblée législative. Dans les pays démocratiques, on ne l'admet généralement pas, mais on déclare *incompatibles* ces deux sortes de fonctions. Il y a de bonnes raisons pour et contre chacun des systèmes. Dans la règle, les *incompatibilités* sont une bonne chose, mais il faut se garder de les pousser trop loin.

Tous les gouvernements possèdent le *droit d'initiative*, c'est-à-dire celui de proposer au pouvoir législatif les mesures qu'ils envisagent utiles et nécessaires. Ils ne peuvent, en aucun cas, décréter *des impôts* ou *des contributions* ni des *dépenses;* il faut une loi pour cela, et c'est une garantie des plus essentielles contre l'arbitraire du pouvoir exécutif.

Le gouvernement dispose de la *force publique* (armée et employés de police) pour maintenir l'ordre à l'intérieur et repousser les agressions du dehors. On a beaucoup discuté la question de savoir s'il a le droit de *déclarer la guerre* et de *conclure la paix*. En principe, c'est la nation ou la représentation nationale qui devrait seule décider de la guerre ou de la paix, car il s'agit des intérêts les plus graves et les plus précieux du pays. Mais, dans la pratique, il n'est pas toujours facile, surtout pour les déclarations de guerre, de se conformer à cette règle. Souvent les événements se précipitent de telle manière que le gouvernement doit agir promptement pour sauvegarder la sûreté du pays. Mais comme pour faire la guerre, il faut de l'argent, et que c'est l'assemblée législative qui vote les *dépenses,* elle est ainsi appelée à se prononcer sur l'opportunité de poursuivre une guerre

commencée, et c'est à elle qu'il appartient aussi d'accepter ou de repousser les conditions de paix négociées par le gouvernement.

**70. Attributions générales du gouvernement. —** Les *attributions* générales du gouvernement sont :

De veiller aux relations extérieures de l'Etat ;

De *promulguer* les lois et de pourvoir à leur exécution, soit directement par ses propres organes, soit indirectement par les autres organes de l'Etat (tribunaux, communes et municipalités). (Promulguer une loi c'est la publier et fixer la date où elle entrera en vigueur).

On nomme *services publics* l'ensemble des fonctions de l'Etat, telles qu'elles sont exercées tant par le pouvoir exécutif que par le pouvoir judiciaire. Mais ce terme est plus spécialement employé pour les fonctions du gouvernement.

De même, on appelle *administration* l'ensemble des organes de l'Etat. Mais cette expression est plus particulièrement réservée aux organes du pouvoir exécutif, que l'on désigne aussi souvent sous le nom de pouvoir *administratif*.

Les services publics auxquels préside le gouvernement sont essentiellement :

1. Les relations extérieures.
2. L'armée.
3. La police.
4. Les travaux publics.
5. Les moyens d'échange (monnaies, billets de banque, poids et mesures).
6. Les moyens de communication et de circulation (chemins de fer, postes et télégraphes).
7. L'instruction publique.
8. Les cultes.
9. Le développement de l'économie nationale (encouragements à l'agriculture, à l'industrie et au commerce).

Il est fait face aux dépenses qu'occasionnent les services publics par le moyen des *contributions publiques* (impôts) et par les autres revenus de l'Etat.

Nous examinerons, dans des chapitres spéciaux, l'organisation détaillée des services publics, ainsi que ce qui se rapporte aux contributions publiques et autres revenus de l'Etat.

Dans la règle, chaque membre du gouvernement est à la tête d'un ou de plusieurs services publics. Chacun des groupes d'affaires dirigé par un membre du pouvoir exécutif s'ap-

pelle *département* ou *ministère*. Les désignations généralement usitées pour les départements ou ministères, sont entre autres : *affaires étrangères* ou *politique extérieure*, *guerre* ou *militaire*, *intérieur*, *justice et police*, *travaux publics*, *instruction publique*, *cultes*, *finances*, *commerce et agriculture*, etc. Dans les pays maritimes, on connaît aussi un département ou ministère *de la marine et des colonies*. Les compétences spéciales de chacun de ces départements ou ministères varient plus ou moins suivant les pays.

*Cette répartition des affaires entre les membres du gouvernement est nécessaire pour l'examen et la solution rapides des questions si diverses que l'Etat doit régler*. Il est évident que si le gouvernement tout entier devait s'occuper de chaque détail de l'administration, la tâche deviendrait impossible. *Mais il ne doit pas s'en suivre une division de la responsabilité du pouvoir exécutif*. Celle-ci doit au contraire demeurer une et entière aux yeux de la nation et de ses représentants.

**71. Des fonctionnaires du gouvernement.** — Le gouvernement dispose, pour soigner les relations extérieures et exécuter les lois, de *fonctionnaires* et d'*employés*. Il est responsable de leur gestion, et doit, par conséquent, avoir pleine liberté de les nommer et de les révoquer. S'ils se sont rendus coupables de faits répréhensibles, c'est à lui à les punir disciplinairement ou à les faire poursuivre devant les tribunaux, sans préjudice aux droits des tiers lésés par leurs agissements.

Par contre, il n'est pas bon que le gouvernement ait le droit de créer autant de places qu'il lui plaît dans l'administration et de les rétribuer à sa guise, car il y trouverait un moyen trop facile de faire du favoritisme et de s'entourer de créatures dont les services peuvent bien être utiles à ses intérêts particuliers, mais ne profitent pas à l'ensemble de la nation. C'est en tout temps et en tous pays l'un des dangers les plus grands pour les libertés publiques et la bonne marche des affaires, que le développement de ce qu'on appelle la *bureaucratie*, c'est-à-dire l'omnipotence des bureaux de l'administration. Les fonctionnaires et employés ont une tendance toute naturelle à soutenir le régime politique qui les fait vivre. Plus leur nomination a été le résultat d'une pure faveur, plus ils doivent redouter un changement de régime. Aussi ne reculent-ils pas devant les moyens les moins avoua-

bles (brigues, pressions électorales, etc.) pour assurer le maintien de leurs patrons et le leur. Le gouvernement dispose de moyens d'action déjà assez puissants sur l'opinion publique, sans qu'on lui laisse encore cette possibilité de multiplier outre mesure le nombre de ses serviteurs. Il doit être mis en garde contre l'entraînement de ses propres passions, rendues plus impérieuses encore par les appétits de ses tenants et aboutissants.

Dans tout Etat bien ordonné, la création des places dans l'administration et la fixation des traitements ne doivent donc résulter que de la loi. Tout autre système peut avoir les plus fâcheuses conséquences.

Nous verrons, dans les chapitres consacrés aux services publics et aux impôts, quelle est la nature des organes nécessaires au gouvernement pour le bon fonctionnement de l'administration.

---

**Faits et remarques.**

§§ 66 à 68.

La forme du gouvernement dépend presque uniquement de la composition du pouvoir exécutif. Si celui-ci a à sa tête un monarque constitutionnel, ou un président de république, ou un conseil gouvernemental, on est en présence soit d'une monarchie constitutionnelle, comme l'Angleterre, la Belgique, l'Italie, etc., soit d'une république parlementaire (Etats-Unis et France), soit d'une république démocratique (Suisse).

Les monarchies purement électives, avons-nous dit au § 20, sont une rare exception. Il n'en existe pas actuellement dans laquelle le monarque soit choisi par une élection périodique ou à la mort du souverain régnant comme c'était le cas en Pologne avant sa dislocation. La monarchie est généralement héréditaire; mais dans notre siècle, divers Etats ont élu eux-mêmes leur roi ou empereur: ainsi en France Louis-Philippe (1830) et Napoléon III (1852), en Belgique, Léopold Ier (1831), en Allemagne l'empereur Guillaume Ier (1870), en Espagne Amédée (1869), puis Alphonse XII (1874); en Grèce, Othon (1832), puis Georges (1864). Seulement, l'hérédité a été proclamée pour ces monarques.

La nomination du président des Etats-Unis a lieu tous les quatre ans; le président sortant est rééligible, mais la règle établie par l'usage, c'est que le même président ne peut être réélu qu'une seule fois. Washington, le fondateur de l'indépendance américaine, avait *refusé* une troisième élection, et son exemple a été suivi dès lors.

L'élection du président et de son vice-président a lieu au second degré. Les Etats désignent des électeurs présidentiels qui choisissent le chef du pouvoir exécutif et son suppléant. Le président reçoit un traitement de 125,000 fr., qui n'a pas été augmenté depuis Washington et est aujourd'hui fort insuffisant. Il exerce des attributions fort étendues, nomme lui-même ses ministres, et a le droit de *veto* suspensif. Ce droit consiste en ce que, s'il n'approuve pas une loi votée par les chambres, il peut la renvoyer à celles-ci en faisant ses objections par écrit. Mais si le pouvoir législatif maintient la loi, elle devient exécutoire avec ou sans la signature du président.

Le président de la République française est élu par l'assemblée nationale qui se compose des deux chambres réunies. Il est nommé pour sept ans et est rééligible. Il nomme les ministres, mais n'a pas le droit de *veto*. Son traitement annuel est de 600,000 fr.

Plus loin nous verrons quelles sont sous ce rapport les institutions suisses.

§ 69 à 71.

On appelle *cumul des fonctions*, la situation d'un homme qui exerce en même temps diverses fonctions publiques. En général, le cumul offre des inconvénients, soit que le temps du fonctionnaire ne suffise pas à remplir exactement tous ses devoirs, soit que, par leur nature, certaines fonctions ne puissent être confiées à la même personne. Ainsi il doit être interdit de cumuler des emplois dépendant les uns des autres, et d'être à la fois son propre surveillant et son subordonné: on ne peut être en même tempe caissier et contrôleur de la caisse. Lorsque les fonctions s'excluent par leur nature même, on dit qu'il y a *incompatibilité* entre elles.

Une question fréquemment agitée, c'est celle de savoir si un fonctionnaire de l'Etat peut faire partie du pouvoir législatif. Pour les motifs donnés au § 71, nous croyons que la règle doit être l'incompatibilité, mais il faut cependant admettre des exceptions lorsque l'indépendance du fonctionnaire est naturellement évidente. Dans les petits pays, il ne faut pas pousser non plus les incompatibilités trop loin, sinon l'on se prive de lumières utiles pour la législation.

On n'admet pas que des parents très rapprochés puissent faire partie du pouvoir exécutif ou des organes qui en dépendent, car ce serait créer l'omnipotence d'une famille dans le pays. La même règle existe aussi pour les tribunaux (§ 72).

**Questionnaire.**

66. Pourquoi désigne-t-on communément le pouvoir exécutif sous le nom de gouvernement? — 67. De qui se compose le pouvoir exécutif dans les Etats parlementaires? Quelle est la fonction du chef de

l'Etat? Qu'est-ce que la *responsabilité ministérielle*? Quelle différence y a-t-il entre une *crise ministérielle* et une *crise parlementaire*? Qu'est-ce que le *crime de haute trahison*? celui de *malversation*? — 68. Comment est composé le pouvoir exécutif dans les Etats démocratiques? Y a-t-il un chef de l'Etat comme dans les Etats parlementaires? Quelles sont les attributions du président du gouvernement? Quelle est la *responsabilité gouvernementale*? Comment se résolvent dans ce système les conflits avec le pouvoir législatif? — 69. Les membres du pouvoir exécutif sont-ils inviolables? La minorité du gouvernement peut-elle défendre son opinion devant le pouvoir législatif? Qu'appelle-t-on les *incompatibilités*? Un gouvernement peut-il décréter des impôts et des dépenses? A qui appartient le droit de paix et de guerre? — 70. Quelles sont les attributions générales du gouvernement? Qu'est-ce que la *promulgation* d'une loi? Qu'appelle-t-on les *services publics*? Quel est le sens du mot *administration*? Quels sont les principaux services publics? Comment fait-on face aux dépenses qui en résultent? Qui préside aux services publics? A quoi sert la répartition des affaires en *départements* ou *ministères*? A-t-elle pour effet de diminuer la responsabilité ministérielle? — 71. Par qui sont faits les services publics? Qu'appelle-t-on la *bureaucratie*? Dangers qu'elle présente. Le gouvernement doit-il avoir le droit de créer les places de fonctionnaires et de fixer les traitements?

---

# CHAPITRE XI

## LE POUVOIR JUDICIAIRE

**72. Devoirs généraux des juges.** — Nous avons vu plus haut (§ 59) que la nomination des membres du pouvoir judiciaire est, suivant les pays, remise tantôt au peuple, tantôt au législatif, tantôt à l'exécutif, etc. Nous avons vu également (§ 56) quelles précautions ont été prises dans certains Etats pour garantir l'impartialité du juge, sans laquelle la justice n'est qu'un vain mot.

Généralement, la loi oblige le juge à se *récuser* lorsqu'il serait appelé à prononcer sur une cause dans laquelle lui-même ou ses proches sont intéressés. C'est une sage disposition qui se justifie d'elle-même. Il en est de même de celle qui prescrit au juge d'être *intègre*, c'est-à-dire de ne pas se laisser gagner par les présents des plaideurs. Dans bon nombre d'Etats, on exige aussi des juges qu'ils aient fait des *études juridiques*, afin d'être mieux en état de trancher les questions en parfaite connaissance de cause. Cette condition n'est pas toujours et partout réalisable, et l'on doit se contenter, dans certains pays, de choisir des hommes de bon sens, jouissant de la considération générale et qui font souvent d'excellents juges.

Tout juge est tenu de rendre la justice qu'on lui demande. On appelle *déni de justice* le manquement du juge qui refuse ou qui néglige de faire son devoir à cet égard. Il existe dans les lois des peines prévues contre les juges qui commettent des dénis de justice, et l'on peut recourir à l'autorité supérieure pour obtenir que la cause soit entendue et jugée.

**73. De la juridiction.** — On nomme *juridiction* (de deux mots latins, *jus*, *juris*, le droit, et *dicere*, dire) le droit qu'a le juge de prononcer sur les causes placées par la loi dans sa compétence. Par extension, on appelle aussi juridiction l'étendue de l'arrondissement où le juge a le pouvoir de juger.

On nomme *tribunal* soit le ou les juges qui exercent une juridiction, soit aussi, par extension, le local où la justice se rend.

Il ne doit pas être créé de *tribunaux d'exception* pour

juger telle ou telle cause spéciale. Les tribunaux d'exception sont condamnables, parce qu'ils ont pour effet de priver ceux qu'ils sont appelés à juger des garanties générales que la loi leur assure, ou de créer un privilège en faveur de certaines personnes. Ils sont aussi contraires au principe d'égalité.

L'administration de la justice se divise en deux branches distinctes :

La justice *civile*,

La justice *pénale*.

**74. Justice civile; domaine qu'elle embrasse.** — La justice civile s'occupe de tout ce qui concerne les contestations de *droit civil*.

Le droit civil comprend :

1° Tout ce qui concerne l'état des personnes *(statut personnel)*, c'est-à-dire leur nom *(état civil)*, leur filiation, les rapports des époux entre eux *(droit matrimonial)*, l'héritage, etc.

2° Tout ce qui concerne les contrats et les obligations relatifs à la propriété ou à l'usage des objets immobiliers ou mobiliers (*droit des choses* ou *droit réel*, de *res*, la chose).

Il est à remarquer que, dans la règle, les tribunaux civils ne s'occupent pas d'établir *d'office*, c'est-à-dire spontanément, le droit des personnes ou des choses, mais qu'ils se bornent à le rétablir lorsque ce droit a été troublé ou rendu incertain par une cause quelconque. D'ordinaire, la constatation qu'un droit a été créé est faite par la voie administrative. Ainsi, ce sont des fonctionnaires du pouvoir exécutif qui tiennent les *registres d'état civil* où s'inscrivent les naissances, les mariages et les décès (voir § 89). Mais si une inscription est contestée, ou si un mariage doit être annulé parce qu'il est contraire à la loi, ou dissous (*divorce*), parce que les époux ne peuvent plus vivre ensemble, ou si une personne est présumée morte sans qu'on en ait la preuve, ou si des différends s'élèvent au sujet d'un héritage, c'est aux tribunaux civils seuls qu'il appartient de statuer sur les questions pendantes.

De même, ce sont des agents du pouvoir exécutif qui délimitent la propriété foncière (*cadastre*), qui enregistrent les *servitudes* (droits de jouissance partielle accordés à des tiers, comme par exemple le droit de traverser un champ à pied ou en voiture), et les *hypothèques* (dettes garanties par une *créance* sur l'immeuble) qui grèvent cette propriété; ce sont

eux qui, dans certains pays, enregistrent aussi tous les contrats portant sur la livraison de marchandises ou le paiement de sommes convenues, etc. Mais si des contestations s'élèvent entre les intéressés, c'est aux tribunaux civils seuls qu'il appartient de les régler.

En un mot, les tribunaux civils sont appelés à prononcer sur toutes les questions *de tien et de mien* lorsqu'elles sont litigieuses.

**74. Nécessité d'une application uniforme de la loi (jurisprudence).** — Si bien rédigées et si précises que soient les lois, elles ne peuvent prévoir tous les cas de contestation qui se produisent dans la vie des individus et dans leurs rapports entre eux. Elles ne peuvent prévoir que des règles générales d'après lesquelles les *litiges* doivent être appréciés et jugés. Mais les vues personnelles des juges peuvent donner lieu à des divergences plus ou moins grandes dans l'application des lois. Or la loi étant uniforme, il serait contraire au principe d'égalité qu'elle fût appliquée de manière diverse dans le même Etat.

Ces divergences fâcheuses seraient évitées s'il n'y avait qu'un seul tribunal civil par Etat. Mais cela est impossible, d'abord à cause de la multiplicité des affaires, ensuite à cause de la trop grande distance que la plupart des plaideurs auraient à parcourir pour se faire rendre justice, même dans les contestations les plus minimes.

Il est donc nécessaire de diviser chaque pays en un certain nombre d'arrondissements judiciaires, dans chacun desquels il y a un tribunal civil. D'un autre côté, pour obtenir l'uniformité de *jurisprudence*, c'est-à-dire d'application de la loi, on a institué un *tribunal d'appel* ou *tribunal suprême*, chargé de réviser les jugements rendus en *première instance*, si l'une des parties le demande.

On a aussi constaté que trop souvent les plaideurs se laissent entraîner par leurs passions ou leur entêtement, à n'abandonner un *procès* que lorsqu'ils ont épuisé toutes les instances qui leur sont ouvertes, même pour les moindres affaires. Il en résulte pour leur partie adverse des ennuis de toute sorte et pour tous les intéressés des frais énormes. Aussi est-il sage de prescrire que les instances inférieures sont *souveraines* pour régler définitivement les affaires de minime importance, c'est-à-dire sans qu'il y ait possibilité d'appel.

**76. Organisation des tribunaux civils.** — C'est de

ce double besoin d'uniformité dans la jurisprudence et de diminution du nombre des procès sans importance, qu'est née l'organisation suivante, que l'on rencontre à peu près dans tous les Etats, sous des noms plus ou moins différents et des formes plus ou moins variées, pour l'administration de la justice civile :

1° Tout d'abord on a, dans des arrondissements très petits, les *juges de paix*, qui, ainsi que leur nom l'indique, ont pour tâche principale de chercher à amener la paix, la conciliation entre les parties. Ils ont aussi généralement la compétence de trancher souverainement les contestations qui portent sur de petites sommes d'argent.

2° Viennent ensuite les *tribunaux civils de première instance*, qui sont appelés à régler tous les litiges qui ne rentrent pas dans la compétence souveraine des juges de paix. Ils ont aussi une compétence souveraine dans une limite variant suivant les Etats. Les arrondissements des tribunaux civils embrassent généralement plusieurs cercles de justice de paix.

3° Au-dessus de ces tribunaux se place le *tribunal d'appel* ou *tribunal suprême* dont nous avons parlé.

Voilà l'organisation ordinaire qui se rencontre un peu partout. A côté des tribunaux civils proprement dits, il existe aussi, dans beaucoup d'Etats, des tribunaux spéciaux pour certains genres de contestations. C'est le cas des *tribunaux de commerce*, appelés à régler les litiges entre commerçants, des *conseils de prudhommes* qui s'occupent des différends entre patrons et ouvriers, etc. Les tribunaux ordinaires manquent généralement des lumières nécessaires pour apprécier par eux-mêmes les contestations de cette nature. Ils sont obligés de faire appel à des experts, qui, en réalité, deviennent les véritables juges du litige, sans avoir la responsabilité de leur jugement. On a trouvé qu'il valait mieux investir directement des spécialistes du mandat de juge et les faire prononcer souverainement sous leur propre responsabilité. Ce système présente cependant aussi des inconvénients, entre autres la difficulté de trouver des hommes absolument désintéressés dans la solution des affaires qui leur sont soumises, ou celle de rencontrer chez eux les connaissances générales du droit nécessaires à une bonne administration de la justice.

Outre les juges, les tribunaux disposent encore d'un personnel plus ou moins nombreux : les *greffiers*, qui font les

écritures du tribunal; les *huissiers*, qui font la police de l'audience et sont chargés souvent d'autres fonctions, telles que l'exécution des jugements rendus, les poursuites pour dettes, etc.

**77. Procédure civile.** — Disons maintenant quelques mots de la *procédure* suivie devant les tribunaux civils.

Lorsqu'une personne veut faire régler une affaire litigieuse par la voie judiciaire, elle doit faire *assigner* la partie adverse devant le juge en indiquant dans l'assignation l'objet de sa réclamation. C'est ce qu'on appelle *intenter une action civile*. La partie adverse est alors tenue de dire si elle admet ou non la réclamation comme fondée. En cas de négative, la personne qui réclame (*le demandeur*) doit fournir les *preuves*, soit écrites, soit par témoins, à l'appui de sa demande. La partie adverse (*le défendeur*) est mise en demeure de détruire ou d'atténuer, si elle le peut, les preuves alléguées. Puis, quand la cause est entendue, suivant les règles de procédure particulières à chaque Etat, le juge prononce sa sentence. Il doit toujours la *motiver* et la donner par écrit; chaque partie en reçoit un double.

Devant les juges de paix, les parties se présentent, dans la règle, personnellement, car la procédure y consiste dans un simple débat contradictoire entre les intéressés. Mais devant les tribunaux civils, il faut généralement avoir recours au ministère d'*avocats* qui connaissent à fond les règles de la procédure.

C'est une plainte générale que la justice est trop coûteuse. Il y a à payer les frais d'avocat, les frais d'audience, les frais d'huissier, les frais de greffe, etc. Quand la procédure permet de faire traîner les procès indéfiniment en longueur, il ne reste souvent aux plaideurs, comme dans la fable de La Fontaine, que les coquilles de l'huître. Aussi est-il nécessaire que le législateur s'attache à rendre la procédure aussi sommaire que possible, tout en entourant l'administration de la justice des garanties dont elle a besoin pour rendre des sentences éclairées.

On a parfois demandé que la justice fût absolument gratuite. Cela ne serait pas juste et contribuerait à multiplier les procès pour les plus petites vétilles. Il faut seulement demander qu'elle soit accessible à tous, c'est-à-dire qu'elle soit à bon marché. D'ailleurs l'Etat ne pourrait prendre à sa charge le paiement des avocats, car alors ce serait à lui à

répartir la besogne entre eux, ce qui ne ferait pas l'affaire des parties. L'État ne peut être mis à réquisition que pour le paiement du personnel judiciaire: on ne peut en bon droit lui demander de rendre gratuites que les choses qu'il ordonne; or l'État n'oblige personne à plaider.

**78. Exécution des jugements civils.** — Lorsqu'un jugement civil a été rendu et qu'il n'est pas ou qu'il n'est plus susceptible d'appel, on dit qu'il y a *force de chose jugée,* et le jugement est alors exécutoire. Si la partie condamnée ne s'y conforme pas, elle peut être contrainte à le faire, même par la force. On peut lui enlever ce qu'elle possède pour désintéresser l'autre partie, ou bien on peut l'obliger à quitter un lieu qu'elle habitait ou à se séparer d'une personne qu'elle voulait conserver avec soi. Jusqu'il y a peu de temps, on pouvait ordonner la prison pour le non paiement d'une dette jusqu'à ce que celle-ci fût payée. C'était ce qu'on appelait la *contrainte par corps en matière civile.* Mais cette coutume barbare et inutile a heureusement disparu de la plupart des codes de procédure des pays civilisés.

**79. Justice pénale; son objet et son organisation.** — La justice *pénale* est celle qui a pour but de réprimer les atteintes portées à l'ordre, à la paix et à la tranquillité des habitants, à la moralité, à la sécurité des personnes et de leurs biens.

Les tribunaux chargés de rendre la justice pénale sont :

1° Les *tribunaux de police;* ils condamnent à des peines légères pour des *délits* de peu d'importance (*amendes* ou quelques jours de prison; quelquefois les deux peines sont cumulées).

2° Les *tribunaux correctionnels,* auxquels ressortissent les délits plus graves qui entraînent des amendes plus lourdes ou un emprisonnement de plus longue durée.

3° Les *tribunaux criminels* ou *cours d'assises,* qui jugent les délits très graves et les crimes.

Afin de sauvegarder le mieux possible l'honneur et la liberté des citoyens contre l'arbitraire des juges, on a établi dans un grand nombre de pays l'institution du *jury.* Le jury se compose d'un certain nombre de citoyens (très souvent douze), qu'on appelle *jurés*, et qui sont pris en dehors des juges, pour apprécier d'après les faits, en leur âme et conscience, si l'accusé est coupable ou non. Les membres d'un

jury sont désignés parmi les citoyens actifs soit par l'élection, soit par un tirage au sort; ils ne fonctionnent que pour la ou les causes appelées dans une session correctionnelle ou criminelle et leur tour ne revient pas immédiatement. On appelle *verdict* les réponses que le jury donne aux questions du tribunal. Un verdict est considéré comme la voix populaire. Nous verrons au paragraphe suivant comment fonctionne un jury.

4° Au-dessus de ces tribunaux, il y a la *cour de cassation pénale,* qui peut, sur le recours du condamné, lorsqu'il constate qu'il y a eu erreur ou fausse application de la loi, casser la sentence du tribunal inférieur et renvoyer la cause devant un autre tribunal. La cour de cassation ne révise jamais elle-même un jugement; elle se borne à le casser, et arrive ainsi à établir l'uniformité de jurisprudence en matière pénale.

**80. Procédure pénale.** — Lorsqu'un crime ou délit a été commis, la partie lésée a le droit de porter plainte. Le pouvoir exécutif (ou ses agents), intéressé à la sauvegarde de l'ordre public, peut aussi et généralement doit mettre d'office en mouvement l'action pénale pour rechercher et poursuivre les coupables.

La plainte venant, soit de la partie lésée, soit de l'exécutif, est remise au *juge d'instruction,* qui doit faire une enquête sur les faits incriminés et leurs auteurs. Suivant la gravité du cas, il peut faire incarcérer les prévenus, mais il doit les interroger dans le plus bref délai et faire ensorte que la *prison préventive* soit le plus courte possible. Le juge peut aussi laisser le prévenu en liberté moyennant le dépôt d'une somme d'argent. C'est ce qu'on appelle la *libération sous caution.*

Quand il a réuni ses éléments d'information et ses preuves, il transmet le dossier au *ministère public* ou *procureur général,* qui, dans certains pays, décide s'il y a lieu de poursuivre l'action, dans d'autres, présente un rapport à un tribunal spécial ou *chambre d'accusation.*

S'il y a *arrêt de non-lieu,* le prévenu doit être immédiatement libéré. Il l'est aussi s'il y a *arrêt de dépôt,* c'est-à-dire si, les convictions n'étant pas suffisamment formées sur la culpabilité du prévenu, le magistrat compétent décide que cette affaire pourra être reprise au cas où de nouveaux indices viendraient au jour sur l'affaire.

S'il y a *arrêt de poursuite*, le prévenu est alors déféré au tribunal compétent. Les débats sont publics, à moins que des raisons de convenance ne fassent prononcer le huis-clos. L'acte d'accusation est lu, le prévenu interrogé, puis les témoins *à charge* et *à décharge*. Ensuite, le procureur général soutient l'accusation; le défenseur du prévenu, choisi par celui-ci ou désigné d'office, est entendu dans ses moyens de défense; il y a généralement réplique du procureur général et duplique du défenseur. Puis les débats sont clos.

Dans les pays où existe l'institution du jury, la session correctionnelle ou criminelle s'ouvre par la composition du jury. D'ordinaire, un nombre de citoyens plus grand que celui qui doit constituer définitivement le jury est cité à l'audience. Le président du tribunal invite alors le ministère public et la défense (l'avocat du prévenu) à récuser ceux des citoyens qui ne doivent pas faire partie du jury. Cette récusation a pour but d'éliminer ceux qu'on suppose être enclins, pour un motif ou pour un autre, à condamner ou à acquitter le prévenu. Quand il ne reste plus que le nombre voulu (avec quelques suppléants pour les cas d'indisposition ou d'empêchement inattendu survenant à un juré), le jury se constitue lui-même en nommant son président. Puis les débats commencent comme nous avons dit tout à l'heure.

Quand ils sont clos, le président du tribunal soumet au jury les questions qu'il doit résoudre. Ce sont généralement les suivantes: Le prévenu a-t-il fait telle chose dont il est accusé? A-t-il agi avec intention coupable ou avec préméditation? Y a-t-il des circonstances *atténuantes* (quelque chose à dire en sa faveur)? Le jury se retire dans une chambre à part et délibère. Dans certains pays, comme l'Angleterre, il faut que le jury soit unanime dans son verdict, ce qui rend parfois fort difficile et fort long l'établissement du verdict; dans d'autres, il suffit d'une majorité des deux tiers; dans d'autres, de la majorité simple. Quand le jury a fini sa délibération, il rentre en séance, puis son président dit: En notre âme et conscience, nous déclarons que, etc.

Si l'accusé est déclaré innocent du fait imputé ou non coupable, il est *acquitté* et libéré immédiatement. Si, au contraire, il est déclaré coupable, avec ou sans circonstances atténuantes, le ministère public requiert l'application de la peine, et le tribunal se retire à son tour pour *rédiger son jugement*. Il revient en donner connaissance et

prévient l'accusé du délai qui lui est laissé par la loi pour recourir en cassation.

**81. Exécution des jugements en matière pénale.** — Les peines que le condamné peut être appelé à subir sont : *l'amende*, *la prison*, *la privation des droits civiques* et, dans beaucoup de pays, pour les crimes très graves, *la peine de mort*. Précédemment, on connaissait aussi *des peines corporelles*, telles que *l'exposition publique*, *le carcan*, *la bastonnade*, etc., mais elles ont heureusement disparu des codes de la plupart des pays civilisés.

L'*amende* consiste, comme on sait, dans une somme que le condamné est tenu de payer à l'Etat ; elle est prononcée pour les délits de police et pour les délits correctionnels de peu d'importance. A défaut de paiement, l'Etat fait recouvrer la somme en poursuivant le débiteur ou transforme l'amende en un certain nombre de jours de prison.

La *prison* est le moyen de répression le plus usité. L'adoucissement des mœurs a amené de grandes réformes dans le *système pénitentiaire*. On a amélioré le régime des prisons sous le rapport de l'hygiène et de la nourriture. On s'efforce de régénérer les détenus afin que, lorsqu'ils rentreront dans la société, ils puissent en devenir des membres utiles, au lieu d'être fatalement voués à tomber dans la *récidive*.

La *privation des droits civiques*, qui consiste dans la perte des droits d'électeur pour un temps plus ou moins long, n'est prononcée que pour des délits ou crimes d'une certaine gravité.

La *peine de mort* a des adversaires ardents et des partisans passionnés. Les uns envisagent que la société a le droit de se garantir contre les criminels dangereux en leur ôtant la vie ; les autres soutiennent, au contraire, que la société n'a pas le droit de se venger et doit respecter le précepte biblique : Tu ne tueras point. Si l'on tient compte que la peine de mort n'a guère servi d'exemple et d'épouvantail aux malfaiteurs, que les erreurs judiciaires sont assez fréquentes et que cette peine appliquée à un innocent a des conséquences irréparables, on hésitera de plus en plus à en faire usage, même dans les pays qui l'ont conservée dans leur code.

Les sentences pénales sont exécutées par les agents du pouvoir exécutif. C'est lui qui a entre autres la direction des établissements pénitentiaires.

## Faits et remarques.

§ 72.

A diverses époques de l'histoire, la *vénalité* des juges a été proverbiale. Les *épices* (présents donnés par les parties) formaient la plus grosse partie de leurs revenus. La charmante comédie des *Plaideurs*, de Racine, nous indique comment les choses se passaient de son temps. Les charges de juges s'achetaient comme une maison de commerce, et naturellement l'acquéreur cherchait à en tirer le plus d'avantages possible. Au dix-huitième siècle les choses n'allaient pas mieux dans la plupart des pays. C'est l'introduction du régime constitutionnel qui a rétabli des mœurs plus correctes sous ce rapport.

§ 73.

Dans toutes les périodes agitées, en particulier pendant les révolutions religieuses ou politiques, on a vu apparaître des tribunaux d'exception, tels que l'Inquisition, les comités de salut public, etc. Ce sont des taches livides dans l'histoire de l'humanité. Un écrivain a caractérisé ces tribunaux comme suit: « Dépendant du bon plaisir des gouvernements (ou de l'Eglise); prêts à accepter et à traduire leurs exagérations et même leurs passions, leurs rancunes et leurs haines, disposant à leur gré de la fortune et de la vie des hommes; ils ont poussé quelquefois si loin l'oubli de la justice qu'on a pu dire, hélas! avec raison,..... qu'ils assassinaient et ne jugeaient pas. De pareilles commissions, compagnes obligées de tous les pouvoirs violents, apparaissent plus nombreuses et plus menaçantes au milieu des catastrophes qui suivent les commotions politiques (ou religieuses); elles disparaissent dès que le droit, l'égalité, la règle et la justice ont repris leur empire tutélaire. »

§ 78.

Du temps des Romains, le créancier pouvait s'emparer de la personne du débiteur insolvable sur laquelle il avait droit de vie et de mort; les mœurs, moins cruelles que le texte légal, ne toléraient pas, dit-on, le supplice du débiteur, mais elles laissaient subsister l'esclavage, la prison privée, les tortures physiques. La contrainte par corps est un reste du droit romain. En 1864, elle était encore pratiquée en Angleterre, en Allemagne, en Hollande, en Italie, en Suisse, en Espagne, en Portugal, en Belgique, en Autriche, en Russie et dans les divers Etats du nord de l'Europe. Aujourd'hui elle tend à disparaître complètement.

§ 79.

On trouve dans l'antiquité classique et chez les peuples barbares

des institutions qui ont plus ou moins d'analogie avec le jury. Mais c'est en Angleterre qu'il faut en chercher la véritable origine suivant la conception que nous en avons maintenant. La révolution française de 1789 a adopté ensuite le jury, qui s'est maintenu dès lors en France et a été introduit successivement dans d'autres pays.

Au nombre des tribunaux, on peut ajouter les cours d'assises ou tribunaux militaires, appelés aussi *conseils de guerre*. Ils suivent en général la même procédure que les autres tribunaux; seulement l'instruction de la cause est plus sommaire et le code pénal spécial au militaire est plus rigoureux pour chaque sorte de délit. La peine de mort (fusillé) y revient fréquemment. Cela tient à la nécessité d'entretenir une forte discipline dans l'armée.

### Questionnaire.

72. Quelles sont les qualités et les aptitudes qu'un bon juge doit posséder? Dans quels cas doit-il se *récuser*? Qu'est-ce qu'un *déni de justice*? — 73. Qu'appelle-t-on la *juridiction*? Qu'est-ce qu'un *tribunal*? Que dites-vous des *tribunaux d'exception*? Comment se divise *l'administration de la justice*? — 74. Que comprend la justice *civile*? Qu'est-ce que le *droit des personnes*? le *droit des choses*? Quelles sont les attributions des tribunaux civils comparativement à celles du pouvoir exécutif? Qu'est-ce que *l'état civil*? Qui est chargé de tenir les *registres d'état civil*? Qu'est-ce que le *cadastre*? les *servitudes*? les *hypothèques*? — 75. Qu'appelle-t-on la *jurisprudence*? Pourquoi doit-elle être uniforme? Comment obtient-on cette uniformité? Qu'est-ce qu'une *instance souveraine*? — 76. Comment sont organisés les tribunaux civils? Des *juges de paix* et de leur compétence. Des tribunaux de *première instance*. Du *tribunal d'appel*. Quelles sont les autres juridictions spéciales créées pour les commerçants? pour les patrons et ouvriers? Que pensez-vous de ces tribunaux spéciaux? — 77. Comment est réglée la *procédure* civile? Qu'est-ce qu'une *action civile*? Qu'appelle-t-on le *demandeur*? le *défendeur*? Dans quelle forme le juge doit-il rendre ses jugements? Qu'est-ce qu'un *avocat*? Quelles sont les qualités que la procédure devrait avoir? Doit-elle être complètement *gratuite*? — 78. Quand un jugement est-il *exécutoire*? Qu'est-ce que la *contrainte par corps*? Qu'en pensez-vous? — 79. Que comprend la justice *pénale*? Quelle est l'organisation des tribunaux chargés de la rendre? Qu'est-ce que le *jury*? Comment obtient-on l'uniformité de la jurisprudence pénale? — 80. Quelle est la *procédure* suivie en matière *pénale*? Qui peut porter *plainte*? Qu'est-ce que la *prison préventive*? la *libération sous caution*? Qu'est-ce que le *juge d'instruction*? le *ministère public*? la *chambre d'accusation*? Qu'est-ce qu'un *arrêt de non lieu*? un *arrêt de dépôt*? un *arrêt de poursuite*? Comment se passe l'audience du tribunal pénal? De la constitution du jury. Quelles sont les questions posées au jury? Comment délibère-t-il? Quelle réponse doit-il donner? Quand le prévenu est-il acquitté? — 81. Quelles sont les peines généralement appliquées au condamné? De l'*amende*, de la *prison*, de la *privation des droits civiques*; de la *peine de mort*. Par qui les jugements sont-ils exécutés?

# CHAPITRE XII

## LA COMMUNE

**82. Rôle de la Commune dans l'Etat.** — Un des organes de l'Etat qui, en partie, se rattache étroitement au pouvoir exécutif, en partie jouit d'une vie propre, c'est la *commune.*

*La commune est la réunion d'individus et de familles qui habitent une certaine circonscription du territoire national et qui ont d'intimes relations de voisinage ainsi que des intérêts communs gérés par une administration commune. Tout citoyen est ressortissant d'une commune.*

La commune est presque l'Etat en petit; c'est, pour employer une expression empruntée à l'histoire naturelle, une des cellules dont le corps social se compose.

La commune est chargée de pourvoir à peu près aux mêmes services publics que l'Etat: elle a généralement une police à elle qui veille de jour et de nuit au bon ordre sur son territoire, surveille les foires et marchés et les débits de boissons spiritueuses, veille au respect de la propriété rurale *(gardes-champêtres)*, etc.; elle a son *édilité*, qui pourvoit à l'entretien des édifices publics, des routes et des fontaines, à l'éclairage, au service de sûreté contre les incendies, etc.; elle s'occupe des écoles, du culte public, de l'assistance des pauvres et des malades nécessiteux; généralement, c'est elle qui tient l'état civil et est chargée de la célébration des mariages.

**83. Organisation de la commune.** — Pour remplir ces fonctions diverses, la commune possède un organisme plus ou moins compliqué. Dans les petites circonscriptions, il suffit en général d'un *conseil communal* ou *municipal*, composé de quelques membres et présidé par le *maire* ou *syndic* ou *président de commune.* Dans les communes plus populeuses, on rencontre souvent deux conseils, l'un plus nombreux que l'autre, chargé de remplir à peu près les mêmes fonctions que le pouvoir législatif dans l'Etat, c'est-à-dire d'élaborer les règlements publics, d'arrêter le budget et d'approuver les comptes, de fixer les impôts, etc.; le *second,* qui est une commission exécutive, ayant sous sa di-

rection immédiate les services publics; on y trouve aussi des commissions spéciales pour les écoles, pour les hôpitaux, etc. C'est la plus ou moins grande multiplicité des affaires communales qui est la cause de cette différence dans l'organisation des autorités.

Les autorités locales sont presque partout nommées par les électeurs de la commune. Les commissions exécutives et spéciales sont souvent nommées au second degré. Dans certains pays, le maire de chaque commune est désigné par le gouvernement.

Les Etats les plus démocratiques confèrent en outre aux électeurs de la commune le droit de se prononcer sur toutes les mesures importantes. A cet effet, ont lieu des *assemblées générales de commune* dans lesquelles le conseil communal soumet ses propositions à la délibération de tous les citoyens, qui décident en dernier ressort.

**84. Autonomie de la commune.** — On a beaucoup disputé sur le plus ou moins d'autonomie qu'il y a lieu de laisser à la commune. Il est certain qu'une vie locale très développée contribue à la prospérité et à la force de l'Etat. Les communes doivent avoir la liberté de rivaliser d'efforts pour la satisfaction des intérêts qu'elles ont à soigner. Il faut donc se garder de les soumettre à un niveau uniforme qui étoufferait chez elles tout esprit d'initiative, tout désir de perfectionnement.

Mais, d'un autre côté, elles sont les parties de ce grand tout qui s'appelle l'Etat et ne peuvent prétendre à une indépendance absolue, qui aboutirait inévitablement à affaiblir et même à détruire la souveraineté nationale. L'Etat seul a le droit de faire la loi, et chaque commune est tenue de la respecter, aussi bien que chaque individu. Mais si la loi est sage, elle laissera à la commune assez de liberté de mouvement pour qu'une activité féconde puisse s'exercer, sans nuire d'ailleurs aux grands buts que l'Etat doit poursuivre. En général, la loi prescrira à la commune le minimum des tâches qu'elle est appelée à remplir, et lui laissera du reste toute latitude pour faire davantage.

Le gouvernement de l'Etat doit avoir le droit d'exercer un contrôle sur les administrations communales, afin de s'assurer qu'elles ne sortent pas de leurs attributions et aussi qu'elles n'abusent pas de leur liberté, par exemple pour contracter des engagements disproportionnés avec leurs res-

sources. C'est dans ce sens qu'on dit que l'Etat doit être le tuteur des communes, un tuteur bienveillant et non tracassier. L'Etat a intérêt à ce que toutes les parties qui le composent vivent d'une vie régulière et saine. Les écarts et les désordres d'une commune pourraient avoir les plus fâcheuses conséquences pour le corps social tout entier s'il était impossible au gouvernement de les réprimer.

Les communes ont joué dans l'histoire un rôle important. Par leur résistance à l'esprit féodal, elles ont contribué dans une grande mesure à la fondation des libertés publiques. Elles ont été les premiers et principaux foyers de la démocratie et le sont encore dans bien des pays. C'est dans leur sein que les citoyens peuvent le mieux se former à la vie publique, se familiariser avec les questions administratives et apprendre à les traiter. Elles sont les pépinières naturelles dans lesquelles l'Etat trouve ses législateurs et ses hommes de gouvernement. Un citoyen élevé à l'école pratique de la vie communale connaîtra toujours mieux les besoins populaires que celui dont l'éducation politique aura été faite exclusivement dans les bureaux de l'administration gouvernementale.

**85. Différence entre la commune proprement dite (municipalité) et la bourgeoisie.** — Il nous reste à dire quelques mots d'une institution qui existe particulièrement en Suisse. Nous avons vu plus haut que tout citoyen est ressortissant d'une commune. Dans plusieurs pays, par exemple en France, le citoyen est en premier lieu ressortissant de la commune où il est né; si plus tard il établit dans une autre commune son domicile principal, il devient après un certain temps d'habitation ressortissant de celle-ci.

En Suisse, il n'en est pas de même. Le lieu de la naissance ou du domicile ne détermine pas à lui seul la commune dont le citoyen est ressortissant, mais le citoyen doit posséder une *commune d'origine* ou *bourgeoisie*: c'est celle dans laquelle lui-même, ou son père, ou déjà ses ancêtres ont acquis le droit de bourgeoisie, c'est-à-dire certains avantages personnels au nombre desquels se trouve l'assistance en cas de pauvreté.

Voici comment est née cette institution:

A l'origine, les communes, en Suisse comme ailleurs, possédaient de vastes champs, pâturages et bois dont la jouissance était assurée à chaque habitant. Mais plus tard, à

mesure que la population s'est augmentée, les parts de jouissance sont devenues plus petites, et la tendance des habitants des communes pauvres a été de s'établir sur le territoire des communes mieux favorisées. Cette immigration devait naturellement déplaire aux habitants de ces dernières, et ils ont trouvé le moyen d'en empêcher les effets en se constituant en corporations fermées qui ont généralement pris le nom de bourgeoisies. Aux bourgeois seuls reviennent les jouissances communales; les habitants non bourgeois en sont exclus. La conséquence de ce système a été que les bourgeoisies doivent recevoir en tout temps leurs ressortissants et leur prêter secours s'ils sont dans le besoin. Les droits de bourgeoisie passent des pères aux enfants. Ceux-ci doivent être inscrits dans les livres de la bourgeoisie, qui leur délivre des *actes d'origine*.

Autrefois, la plupart des habitants d'une commune vivaient et mouraient au lieu où ils étaient nés. Mais dans notre époque, le développement de l'industrie et la facilité des communications ont rendu les changements de domicile très fréquents. Presque toutes les communes suisses comptent beaucoup d'habitants non bourgeois; dans la plupart des villes, ils forment la majorité. Les services publics coûtent beaucoup: il a fallu prélever des impôts. On ne pouvait admettre que les bourgeois seuls administrassent la commune sans que les habitants eussent rien à dire. Le principe d'égalité ne le permettait pas.

Mais comme, d'un autre côté, les bourgeoisies ne voulaient pas se dessaisir de leurs biens et en faire profiter les habitants, on a créé dans bon nombre de cantons, une double commune: celle des bourgeois, qui ne soigne que les intérêts de ses ressortissants, et celle des habitants ou *municipalité,* qui embrasse la totalité de la population et pourvoit aux services publics.

Ce dualisme n'a pas produit sous beaucoup de rapports des résultats favorables. Il a donné lieu à des abus et provoqué de vives réclamations. En examinant plus loin la Constitution fédérale, nous verrons quelles mesures ont dû être prises par le pouvoir central pour remédier autant que possible aux inconvénients de la situation. La question des rapports entre ces deux sortes de communes est aussi pour les cantons d'une solution très difficile.

---

## Faits et remarques.

§§ 82 à 84.

L'histoire politique du moyen âge, c'est la lutte des communes contre les seigneurs; elles ont alors la royauté pour alliée. Puis une fois l'unité nationale créée, la royauté cherche à opprimer les communes, qui jouissent de trop d'indépendance à son gré.

C'est en Amérique (Etats-Unis) que la commune a peut-être conservé le plus d'autonomie. M. de Tocqueville l'appelle une petite république dans la grande. Voici l'exposé que donne cet écrivain des droits de la commune américaine : « Pour tout ce qui n'a rapport qu'à elles seules, les communes sont restées un corps indépendant; et parmi les habitants de la Nouvelle-Angleterre, il ne s'en rencontre aucun, je pense, qui reconnaisse au gouvernement de l'Etat le droit d'intervenir dans la direction des intérêts purement matériels. S'agit-il de vendre, d'acheter, de s'imposer, d'intenter une action en justice ou de s'y défendre, la commune a le droit de le faire sans la permission de l'administration supérieure. Les rapports avec l'Etat l'obligent seulement à pourvoir aux services d'utilité générale en se conformant aux lois de l'Etat. Si l'Etat demande des contributions, la commune est obligée de les lui accorder. Si l'Etat veut ouvrir une route qui traverse plusieurs communes, une des communes n'a pas le droit de fermer son territoire; si l'Etat fait un règlement général de police, toutes les communes doivent s'y conformer; si l'Etat veut que l'enseignement soit organisé partout d'après le même plan, la commune est obligée de créer le nombre d'écoles prescrit par la loi. »

En Suisse, la commune a aussi gardé beaucoup d'indépendance, surtout dans certains cantons comme celui des Grisons. La commune anglaise est aussi très autonome. Dans d'autres pays, elle est presque complètement annihilée, ce qui nuit beaucoup au développement d'un esprit public sain et actif.

## Questionnaire.

82. Qu'est-ce que la *commune* ? quelle est sa place dans l'Etat? Quelles fonctions y remplit-elle? — 83. Quels sont les organes de la commune? Qu'est-ce que le *Conseil communal* ou *municipal*? Par qui est-il nommé? Qu'est-ce que le syndic? Qui décide en dernier ressort sur les affaires communales dans les pays démocratiques? — 84. Utilité de la commune autonome. Cette autonomie doit-elle être absolue? Quelles doivent être les attributions de l'Etat vis-à-vis des communes? Quel est le rôle qu'ont joué les communes dans l'histoire de l'émancipation des peuples? — 85. Quelle différence est établie en Suisse entre la *commune d'habitants* ou *municipalité* et la *commune de ressortissants* ou *bourgeoisie*? Comment cette différence est-elle née? Quelles sont les attributions de chaque commune? Ce dualisme communal a-t-il produit de bons fruits? Qu'est-ce qu'un *acte d'origine*?

# CHAPITRE XIII

## LES SERVICES PUBLICS

**86. Du personnel administratif.** — En nous occupant du pouvoir exécutif, nous avons vu (§ 71) que les services publics sont répartis en départements ou ministères, à la tête de chacun desquels est un membre du gouvernement. Chaque département ou ministère comprend un certain nombre de branches de services qui sont soignées par des fonctionnaires spéciaux (§ 71). On peut diviser ces fonctionnaires en trois grandes classes :

1° Les *chefs de service,* qui portent divers titres (*directeurs, inspecteurs généraux,* etc.) ; ils sont autorisés à régler eux-mêmes les affaires d'importance secondaire, et soumettent les autres, après les avoir préparées, au département ou ministère.

2° Leurs *adjoints (sous-chefs, secrétaires,* etc.), qui les aident dans leurs travaux et les suppléent au besoin.

3° Les *commis* ou *expéditionnaires,* qui font la besogne matérielle (écritures, dessins techniques, calculs, etc.), sous la direction des chefs et de leurs adjoints. Une *chancellerie* est soit le personnel qui pourvoit à l'*expédition* des affaires décidées par le ministère, soit le lieu où cette expédition se fait.

Tel est le personnel que l'on rencontre dans l'administration centrale d'un pays. En outre, le gouvernement a dans les différentes parties du pays des agents chargés de veiller à l'exécution des lois. Les principaux de ces agents sont les *préfets* et les *sous-préfets* qui représentent plus particulièrement le pouvoir exécutif dans son ensemble et ont souvent des attributions très étendues.

Examinons maintenant d'une manière spéciale l'organisation et les fonctions de chaque service public.

**87. Les relations extérieures ou affaires étrangères.** — C'est un service très important dans les grands Etats. Il est rempli à l'étranger par les *diplomates* et les *consuls,* qui ont la mission de renseigner le gouvernement sur tout ce qui se passe d'intéressant pour lui dans le pays étranger, et de prendre en mains la défense des intérêts de leurs nationaux.

A l'intérieur, le ministère des affaires étrangères entretient les relations avec les diplomates étrangers *accrédités* auprès de lui. C'est par son intermédiaire que les traités internationaux se négocient; c'est par lui que toute la correspondance diplomatique de l'État doit passer.

Il dispose, à l'intérieur, d'un personnel plus ou moins nombreux qui exerce ses fonctions au siège même du gouvernement.

Nous verrons plus loin, en étudiant le droit international, quelles sont les règles qui président aux relations diplomatiques.

**88. L'armée.** — En Europe, ce service est l'un des plus importants et aussi le plus coûteux de tous. Cela tient à ce que les nationalités diverses sont à l'étroit sur notre petit continent. Les frottements de peuple à peuple y sont plus fréquents et les rivalités d'influence y jouent un plus grand rôle qu'ailleurs. Les races latines, germaniques et slaves possèdent des civilisations différentes et se jalousent les unes les autres. Aussi la paix entre elles n'est-elle jamais de longue durée. Il en résulte pour chaque nation l'obligation de s'armer à grands frais et d'être toujours prête à toute éventualité.

Au moyen âge et jusqu'à une époque très rapprochée de nous, les Etats entretenaient des armées de mercenaires, recrutées volontairement. Mais, dans notre siècle, le service militaire a été rendu obligatoire pour tous les citoyens valides, ensorte que nous avons maintenant en Europe des millions d'hommes en permanence sous les armes. Non seulement cela coûte énormément, mais on enlève ainsi à l'agriculture et à l'industrie un grand nombre de bras utiles.

Le principe que chaque citoyen valide doit servir militairement son pays est parfaitement juste. Les exercices militaires sont excellents à beaucoup d'égards : ils développent la force et la vigueur de la nation, aussi bien que son patriotisme. Le règne de la paix universelle restera malheureusement un beau rêve pendant longtemps encore, tout le fait prévoir, et par conséquent c'est une dure nécessité pour chaque pays que d'être toujours prêt à soutenir une guerre.

Il y a deux systèmes d'armée : les *armées permanentes* et les *milices*.

Dans le premier système, les hommes valides sont pris à l'âge de 19 ou 20 ans et passent un certain nombre d'années

exclusivement au service militaire. Puis, ils sont licenciés et ne sont rappelés à l'armée qu'en cas de guerre. C'est le système pratiqué en France, en Allemagne et en Italie.

Dans le second système, le citoyen reconnu apte au service, fait une *école de recrues* qui dure plusieurs semaines, puis il est rappelé chaque année ou à des intervalles plus éloignés à des *cours de répétition*. C'est le système adopté en Suisse.

Généralement, on divise l'armée en deux groupes : l'*élite*, qui se compose, dans les armées permanentes, des hommes en activité de service, et dans les milices, des classes de miliciens les plus jeunes, par exemple de 20 à 32 ans comme en Suisse; et la *réserve* ou *landwehr*, qui comprend, dans le premier système, les hommes licenciés et, dans le second, les miliciens plus âgés, jusqu'à la limite d'âge où l'obligation du service militaire cesse d'après la loi (de 40 à 50 ans, suivant les Etats).

L'armée se compose d'un certain nombre d'*armes*, qui sont :

l'*infanterie*,
l'*artillerie*,
la *cavalerie*,
le *génie*,
l'*administration*,
le *personnel sanitaire*.

Chacun sait ce que sont l'infanterie, l'artillerie et la cavalerie. Quant au génie, il s'occupe de la construction des travaux de défense, de l'établissement des chemins et des ponts provisoires dont une armée en campagne a besoin. L'administration pourvoit à la nourriture et au logement de la troupe, au paiement de la solde, aux transports par chemin de fer et par voitures, au service de la correspondance postale et télégraphique. Le personnel sanitaire veille à la santé des hommes et des chevaux.

On distingue aussi les hommes qui font partie de l'armée en *combattants* et *non combattants*.

L'armée d'un Etat comprend un certain nombre de *divisions*, le plus souvent *territoriales*. Une division se compose de *brigades*; la brigade se subdivise en *régiments*, elle comporte des troupes appartenant à toutes les armes (infanterie, artillerie, cavalerie, génie, administration, personnel sanitaire).

L'infanterie est répartie en *bataillons* qui se divisent en

*compagnies*; l'artillerie se compose de *batteries*; la cavalerie d'*escadrons*.

A la tête de l'armée est le *général en chef*, puis viennent les *généraux* ou *colonels divisionnaires*, les *généraux* ou *colonels brigadiers*, les *lieutenants-colonels*, les *commandants*, les *majors*, les *capitaines*, les *lieutenants* et les *sous-lieutenants*. Ce sont là les *officiers* de l'armée.

Les *sous-officiers* sont les *sergents-majors*, les *sergents-fourriers*, les *sergents*, les *caporaux* et les *appointés*.

Pour instruire la troupe, le gouvernement nomme et rétribue des officiers de tous grades qui s'appellent *instructeurs*.

Telle est, à grands traits, l'organisation d'une armée. Le département ou ministère de la guerre dispose en outre d'une administration spéciale qui travaille dans ses bureaux et soigne les nombreuses branches de service relevant du service de la guerre (préparation des lois et règlements, organisation de l'armée, recrutement, nomination et démission des officiers; surveillance de l'instruction; direction des ateliers où se fabriquent l'habillement, l'armement et l'équipement; travaux topographiques et de fortification; pensions militaires, etc.).

**89. La justice et la police.** — *A*. Bien que le pouvoir judiciaire soit indépendant de l'exécutif, il y a cependant dans l'administration de la justice des affaires dont le gouvernement doit s'occuper. C'est pourquoi il existe dans tous les Etats un ministère de la justice.

Ce ministère s'occupe de l'élaboration des lois sur les matières de droit civil et pénal; il veille à leur exécution dans la mesure où la loi l'en charge. Il exerce un certain contrôle sur l'administration de la justice; il entretient des relations avec le ministère public (voir § 80); dans certains pays, il nomme les juges. Souvent c'est lui qui préside à la tenue de l'*état civil* (§ 74), etc.

Le service de l'*état civil* consiste, nous l'avons dit, dans l'inscription des naissances, des décès et des mariages. Toute naissance et tout décès doivent être déclarés dans un délai très court à l'*officier d'état civil*, sous peine d'amende ou d'emprisonnement; c'est une grande garantie pour fixer d'une manière sûre l'état des personnes ainsi que pour empêcher des crimes d'être commis et de rester ignorés. Quant aux mariages, ils sont célébrés de la manière sui-

vante: les futurs époux doivent faire publier leurs *promesses de mariage* afin que les personnes qui seraient intéressées à faire opposition puissent le faire en temps utile. On admet généralement comme motifs valables d'opposition: la trop grande jeunesse des époux (l'âge où un homme peut se marier dans les pays septentrionaux est, dans la règle, de 18 ans; pour la femme, de 16 ans); un degré de parenté prohibée (par exemple père et fille, frère et sœur, oncle et nièce), la démence ou l'imbécillité de l'un des époux, le fait que l'un ou tous les deux seraient déjà mariés, le défaut d'autorisation des parents ou tuteurs. S'il n'y a pas d'opposition ou lorsque l'opposition a été levée, les futurs se présentent, accompagnés de témoins, devant l'officier civil, qui leur demande s'ils veulent se prendre pour mari et femme. Sur leur réponse affirmative, il les déclare unis, puis l'acte de mariage est lu et signé par les époux et leurs témoins, ainsi que par l'officier lui-même.

*B.* Quant à la police, c'est un vaste domaine qui embrasse les objets les plus variés. Elle a pour but général de maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. Son rôle est essentiellement préventif. Elle est chargée entre autres de tenir un registre des habitants de chaque commune, afin que les vagabonds et les malfaiteurs ne puissent circuler librement et inquiéter la sûreté générale. Elle a la tâche d'arrêter les prévenus et de les mettre aux mains de la justice. Elle surveille les débits de boissons spiritueuses, qui sont trop souvent le théâtre de scandales et de désordres. Elle fait appliquer les règlements sur les industries incommodes, insalubres et dangereuses. *Sûreté de l'Etat, sécurité des personnes, salubrité publique,* tels sont donc les trois grands buts qu'elle se propose.

On doit faire rentrer aussi dans les attributions de la police la surveillance sur l'exécution de nombreuses lois destinées à assurer la protection des faibles et la loyauté des transactions. Telles sont entre autres les lois:

sur l'usage des *cours d'eau;*
sur l'aménagement et l'exploitation des *forêts;*
sur la *chasse* et la *pêche;*
sur le *travail dans les fabriques;*
sur les *poids et mesures;*
sur le *commerce* et la *garantie des matières d'or et d'argent;*
sur la vente des *produits alimentaires;*

sur les opérations des *compagnies d'assurances ;*
sur l'*émigration ;*
sur le *commerce et la santé du bétail,* etc.

*a.* Les *cours d'eau* ne sont pas une propriété particulière : ils appartiennent au domaine public. Personne n'a le droit d'en faire un usage contraire à l'intérêt général.

*b.* Les *forêts* exercent une influence très grande sur le climat et le régime des eaux d'un pays. Il n'est pas permis de les couper ou de les exploiter d'une manière nuisible à l'ensemble d'une région.

*c.* L'exercice de la *chasse* doit être soumis à des règles spéciales afin qu'il n'en résulte pas du trouble pour les habitants des campagnes et des dégâts à la propriété rurale.

La *pêche* doit aussi être réglementée en vue d'empêcher le dépeuplement des eaux.

*d.* Il n'est pas permis d'abuser des forces des ouvriers, surtout des femmes et des enfants. On réglemente en conséquence la durée du *travail dans les fabriques.*

*e.* Une surveillance est nécessaire sur les *poids et mesures* employés dans le commerce, afin que le marchand ne puisse pas tromper son client.

*f.* Il en est de même du commerce des *ouvrages d'or et d'argent.* L'acheteur ne dispose généralement pas des moyens de s'assurer si les matières qu'on lui vend ne sont pas alliées de métaux vils qui en diminuent la valeur.

*g.* Les *produits alimentaires* vendus au public doivent être de bonne qualité. Tous les consommateurs y sont intéressés.

*h.* Il est utile que les opérations des *compagnies d'assurances* soient surveillées par le gouvernement. Sinon, l'épargne des citoyens pourrait être engloutie dans des spéculations malhonnêtes, ou être dissipée par des administrateurs sans conscience.

*i.* Les agences d'*émigration* ont souvent, par des promesses fallacieuses, engagé des individus et des familles à s'expatrier et les ont entraînés dans les situations les plus misérables. Il est nécessaire que le gouvernement veille à ce qu'elles tiennent leurs engagements.

*k.* Il y a lieu d'empêcher la propagation des maladies contagieuses ou épizooties par le commerce du *bétail.* Il en est de même pour la propagation d'autres fléaux tels que le phylloxéra.

*On voit* que la police intervient dans presque toutes les

relations de la vie. L'écueil qu'elle doit éviter, c'est de devenir insupportable en se mêlant de toutes sortes de détails que l'intérêt individuel et la vigilance qu'on doit attendre de tout homme de bon sens règleront beaucoup mieux qu'elle ne pourrait le faire.

La police dispose, outre les fonctionnaires de l'administration centrale, du corps de la *gendarmerie*. Nous avons déjà vu que la police locale a ses agents spéciaux (§ 82).

Le service de la police exige aussi l'emploi d'agents non connus du grand public. C'est ce qu'on appelle la *police secrète*, utile pour rechercher les malfaiteurs sans qu'ils s'en doutent. Mais ce genre de police est blâmable lorsqu'il ne sert qu'à satisfaire des passions politiques.

**90. Les travaux publics.** — Le service des travaux publics comprend la construction et l'entretien des édifices, la construction des routes et des ponts, la correction des rivières et torrents et la création des canaux. On peut y ajouter les travaux de reboisement et de regazonnement, le drainage, les irrigations, en général tous les travaux d'amélioration du sol qui profitent à l'agriculture.

Ce service emploie comme fonctionnaires des *architectes*, des *ingénieurs* et des *forestiers*. Il a d'autres agents inférieurs, tels que les *voyers*, les *cantonniers*, etc.

La plupart des travaux publics doivent emprunter le domaine des particuliers. Or, la propriété privée étant garantie, il serait souvent impossible d'exécuter ces travaux si les particuliers se refusaient absolument à céder leur terrain ou n'y consentaient qu'en demandant des sommes exorbitantes. On a donc dû faire, au nom de l'intérêt général, des lois d'*expropriation pour cause d'utilité publique*. Ces lois prescrivent que la propriété dont l'Etat a besoin est évaluée par des experts et que le prix en est payé au propriétaire, qui n'a plus alors le droit de se refuser à ce que l'Etat en prenne possession.

---

## Faits et remarques.

§ 88.

Le tableau ci-après représente les troupes dont disposait, il y a quelques années, chaque Etat européen en temps de paix et en temps de guerre:

| | TEMPS DE PAIX | | TEMPS DE GUERRE | |
|---|---|---|---|---|
| | nombre d'hommes | p' °/₀ de la population | nombre d'hommes | p' °/₀ de la population |
| Russie (y compris la Finlande) | 807,591 | 0.94 | 2,277,000 | 2.67 |
| France . . . . . . . | 491,762 | 1.36 | 1,500,000 | 4.15 |
| Allemagne . . . . . . | 422,389 | 1.00 | 1,335,798 | 3.13 |
| Autriche-Hongrie . . | 296,284 | 0.82 | 1,085,540 | 3.02 |
| Italie . . . . . . . . | 216,864 | 0.80 | 791,872 | 2.95 |
| Gr.-Bretagne et Irlande | 201,352 | 0.63 | 550,180 | 1.75 |
| Turquie . . . . . . . | 123,000 | 0.51 | 500,090 | 2.07 |
| Espagne . . . . . . . | 113,000 | 0.67 | 300,000 | 1.78 |
| Belgique . . . . . . . | 44,685 | 0.85 | 230,000 | 4.37 |
| Suisse. . . . . . . . | — | — | 204,576 | 7.55 |
| Serbie. . . . . . . . | 5,500 | 0.40 | 156,000 | 11.55 |
| Roumanie . . . . . . | 34,000 | 0.70 | 146,000 | 3.00 |
| Pays-Bas . . . . . . | 48,000 | 1.27 | 142,491 | 3.78 |
| Suède . . . . . . . | 40,000 | 0.92 | 140,800 | 3.24 |
| Grèce . . . . . . . . | 14,063 | 0.96 | 129,000 | 8.84 |
| Portugal . . . . . . | 32,191 | 0,73 | 71,339 | 1.62 |
| Danemark . . . . . . | 24,000 | 1.23 | 54,400 | 2.90 |
| Norvège . . . . . . . | 12,000 | 0.66 | 32,280 | 2.13 |
| Montenegro . . . . . | 1,000 | 0.76 | 25,000 | 19.23 |
| San-Marino . . . . . | — | — | 1,000 | 12.82 |
| Luxembourg . . . . . | 735 | 0.37 | 735 | 0.37 |
| | 2,928,416 | 0.88 | 9,677,006 | 2.93 |

Plaçons en regard les Etats-Unis qui ont une armée permanente de 26,000 hommes seulement sur une population qui dépasse 50 millions d'habitants.

On a calculé que les soldats que l'Europe entretient, *en temps de paix*, lui coûtent annuellement un peu plus de 3 milliards 830 millions de francs. En temps de guerre, ces chiffres sont au moins triplés. Si ces hommes travaillaient, ils gagneraient en moyenne plus de 3 milliards par année. — Les 500,000 chevaux des armées permanentes rapporteraient 250 millions.

Un écrivain militaire, M. von der Goltz, dit : « Quand deux puissances de premier ordre mettent leurs armées en mouvement, on croit assister à une émigration de peuples. Chacune d'elle fait entrer en campagne un million d'hommes, trois cent mille chevaux, et on pourrait croire qu'un petit royaume tout entier se dispose à déverser sa population sur le territoire de son voisin. La mise en marche et l'entretien de telles masses d'hommes seraient donc absolument impossibles sans les nouveaux moyens de transport dont nous disposons... A Solferino (1859), 160,000 Autrichiens se sont battus contre 150,000 Français et Italiens. A Gravelote-St-Privat (1870), 200,000 Allemands faisaient face à 130,000 Français. A Kœnigsgraetz (1866),

on a vu 221,000 Prussiens en présence de 219,000 Autrichiens et Saxons. Mais rien n'empêche qu'à l'avenir on ne voie rassemblées sur un champ de bataille des armées de 300 ou 400,000 hommes, soit dix ou quinze corps d'armée réunis sous un seul commandement en présence d'un ennemi de force égale.

### Questionnaire.

86. En combien de classes peut-on diviser le personnel administif? Qu'est-ce qu'une *chancellerie* ? Qu'est-ce qu'un *préfet* ? un *sous-préfet* ? — 87. Par qui est fait le service des *relations extérieures* ? — 88. Importance du service de l'*armée* en Europe. Fâcheux effets qui en résultent au point de vue économique. Pourquoi les autres continents ne connaissent-ils généralement pas le système des *armées permanentes* ? Quelles qualités le service militaire donne-t-il à une nation? En quoi consiste le système de l'armée permanente? de la *milice*? Qu'est-ce que l'*élite* ? la *réserve* ou *landwehr* ? Quelles sont les *armes* dont se compose une armée? Comment une armée se divise-t-elle? Quels sont les grades d'*officiers* ? ceux de *sous-officiers* ? Comment s'appellent les officiers qui instruisent l'armée? Quelles sont les fonctions du département ou ministère de la *guerre* ? — 89. *A*. Pourquoi y a-t-il, au nombre des services publics, un département ou ministère de la *justice* ? Quelles sont ses attributions? En quoi consiste le service de l'*état civil*? Pourquoi toute *naissance* et tout *décès* doivent-ils être immédiatement déclarés? Comment se célèbrent les mariages? *B*. Quel est le but de la *police*? De quoi s'occupe-t-elle également? Pourquoi a-t-on dû réglementer l'*usage des cours d'eau*? l'*exploitation des forêts*? la *chasse* et la *pêche*? le *travail dans les fabriques*? les *poids et mesures*? le *commerce des métaux précieux*? la *vente des produits alimentaires*? les *opérations des compagnies d'assurances*? l'*émigration*? le *commerce et la police sanitaire du bétail*? Par qui est fait le service de la police? Que dites-vous de la *police secrète* ? — 90. En quoi consiste le service des *travaux publics*? Par qui est-il fait? Qu'est-ce que l'*expropriation pour cause d'utilité publique* ?

---

## CHAPITRE XIV

### LES SERVICES PUBLICS (suite).

**91. Les moyens d'échange.** — Comme il n'est pas possible, dans notre société civilisée, que chaque homme exerce à la fois tous les métiers et produise lui-même sa nourriture, ses vêtements, sa chaussure, ses meubles, etc., il faut nécessairement que celui qui exerce un métier *échange* ses produits contre ceux d'autres métiers.

A l'origine de la civilisation, ces échanges se faisaient directement sous la forme du *troc*. Le pêcheur troquait son poisson contre du blé, le chasseur son gibier contre du vin, et ainsi de suite. Mais il en résultait de nombreux inconvénients. Les demandes et les offres ne se rencontraient pas toujours; celui qui avait un produit d'une grande valeur ne pouvait consentir à le troquer contre un d'une moindre valeur; les besoins n'étaient pas toujours correspondants. Le gibier du chasseur, le poisson du pêcheur, la viande du boucher pouvaient se corrompre faute de pouvoir être échangés en temps utile contre les objets dont le chasseur, le pêcheur, le boucher avaient besoin.

C'est pour obvier à ces inconvénients, devenus toujours plus nombreux à mesure que la civilisation se développait, que l'on a créé la *monnaie*. La monnaie est une marchandise générale, grâce à laquelle les échanges d'autres produits sont singulièrement facilités. L'homme qui a un bœuf à vendre et un boisseau de blé à acheter, vendra son bœuf au boucher, qui le paiera avec la marchandise générale, avec la monnaie, puis il se rendra chez l'agriculteur et achètera le boisseau de blé en échange d'une partie de la monnaie qu'il aura reçue pour son bœuf; il mettra le reste à l'épargne, ou il s'en servira pour d'autres achats.

Pour répondre à son but, la monnaie doit présenter les caractères suivants: elle doit avoir une valeur intrinsèque égale à sa valeur conventionnelle; cette valeur doit être fixe; la monnaie ne doit pas être sujette à se détériorer, afin qu'on puisse l'employer quand on en a besoin; — elle doit être divisible à volonté, afin qu'on puisse, le cas échéant, l'échanger contre plusieurs objets de valeurs diverses; elle doit être d'un maniement facile.

Aucun produit de la nature ou de l'industrie ne réunit ces diverses qualités au même degré que les métaux précieux. Grâce à leur rareté et à leur utilité variée, ils offrent une grande valeur sous un volume minime; leurs qualités naturelles les préservent de la détérioration; le morcellement en est facile et n'altère pas leur valeur intrinsèque. C'est pourquoi, dans les pays civilisés, on a choisi l'or et l'argent pour faire office de monnaie.

Ce moyen d'échange une fois adopté, il fallait prendre des précautions pour éviter des fraudes, soit sur le poids exact de la monnaie, soit sur sa qualité, qui pourrait facilement être altérée par des alliages de métaux de moindre valeur. De là la nécessité de l'intervention de l'Etat. Aujourd'hui, ce sont partout les gouvernements qui frappent la monnaie, et garantissent ainsi qu'elle est au poids et au titre convenus.

Outre les monnaies d'or et d'argent, on a aussi les monnaies de nickel ou de cuivre, qu'on appelle le *billon,* et qui sont les subdivisions inférieures du *système monétaire.*

On appelle *système monétaire* l'ensemble des divisions et subdivisions adoptées dans un pays pour la monnaie.

Si commode que soit la monnaie et si facile qu'en soit le maniement, elle présente un inconvénient pour le transport en grande quantité, c'est d'être lourde et jusqu'à un certain point encombrante. Aussi a-t-on dû songer à un moyen d'échange encore plus commode, et on l'a trouvé dans le *billet de banque.* Le billet de banque étant une simple feuille de papier, n'a pour ainsi dire aucune valeur intrinsèque; il tire uniquement sa valeur des garanties offertes par celui qui l'émet. Le billet de banque est simplement un *signe représentatif* de la monnaie; c'est une promesse faite par la *banque d'émission* de payer en monnaie la somme indiquée sur le billet, à première réquisition et à quiconque le présentera à la banque ou à ses succursales (paiement *à vue* et *au porteur*).

Le billet de banque étant devenu un des plus puissants moyens d'échange, l'Etat s'est vu obligé de légiférer sur les garanties que les banques d'émission doivent offrir au public. Dans certains pays, l'Etat s'est réservé le *monopole* de l'émission et l'a concédé à une banque nationale.

Quelques Etats gênés financièrement, et ne pouvant se procurer le métal précieux nécessaire à la fabrication des monnaies, ont émis du *papier-monnaie,* dont la circulation

a été rendue obligatoire dans le pays (*cours forcé*). Ce papier n'a pas la valeur des billets de banque en ce qu'il n'est pas remboursable à vue et en espèces, et en ce que les garanties que l'Etat donne pour ces papiers ne sont généralement pas sérieuses. Aussi est-il soumis à des dépréciations sensibles.

On peut faire rentrer dans les moyens d'échange le système *des poids et mesures* dont nous avons parlé à propos de la police. L'Etat détermine le système qui doit être admis dans les transactions et fait contrôler par ses fonctionnaires les poids et mesures dont les marchands se servent.

Le service public qui s'occupe des moyens d'échange est le département ou ministère des finances, qui, dans la règle, est aussi chargé de ce qui concerne les contributions publiques (voir chap. XV). Le ministère des finances tient la comptabilité générale de l'Etat et fournit l'argent nécessaire aux divers services publics.

**92. Les moyens de communication et de circulation.** — Ces moyens sont les *chemins de fer* et *bateaux à vapeur*, les *postes* et les *télégraphes* et *téléphones*.

Les *postes* sont le plus ancien moyen connu et pratiqué. Ce service a été fait pendant longtemps en grande partie par l'industrie privée; aujourd'hui il relève presque partout de l'Etat. On le divise en trois parties : le service des *lettres*, celui des *messageries* ou *paquets* et celui des *voyageurs*.

Les *chemins de fer* sont nés dans notre siècle. Ils ont été construits et sont exploités soit par l'Etat, soit par l'industrie privée. Mais dans ce dernier cas le gouvernement a dû se réserver un droit de surveillance et de contrôle afin de protéger la sécurité des personnes et d'empêcher les administrations privées d'abuser de leur position en prélevant sur le public des taxes exorbitantes pour le transport des voyageurs et des marchandises ou en favorisant certaines personnes et certaines contrées au détriment d'autres (*taxes différentielles*). Cette intervention de l'Etat se justifie d'autant plus que dans la plupart des pays les chemins de fer n'ont pu être construits qu'en faisant usage des lois sur les expropriations pour cause d'utilité publique. Les chemins de fer ne peuvent en aucun cas être considérés uniquement comme des entreprises privées. Dans les pays où ils ne sont pas la propriété de l'Etat, ils ont un caractère mixte qui appelle des mesures législatives.

*Les bateaux à vapeur* et la *marine* en général relèvent

plus de l'industrie privée que de l'Etat. Celui-ci prescrit cependant les mesures nécessaires pour la sécurité des personnes qui utilisent ces moyens de transport.

Les *télégraphes* et les *téléphones* sont aussi une conquête de notre époque. Leur établissement est l'affaire de l'Etat, qui peut seul prendre les mesures nécessaires pour la construction des lignes sur la propriété privée, et assurer la régularité du service.

Dans tout pays civilisé, le *secret postal* et *télégraphique* devrait être rigoureusement garanti. Ce n'est pas partout le cas. Certains gouvernements ne se font pas scrupule d'ouvrir les lettres et de prendre connaissance des dépêches dans un but de surveillance sur les agissements politiques de leurs adversaires.

Le service des chemins de fer, des postes et des télégraphes n'est pas partout concentré dans un seul ministère. Il nécessite un nombre considérable de fonctionnaires et employés (directeurs, inspecteurs, ingénieurs, chefs de stations et buralistes, conducteurs, etc.).

**93. L'instruction publique.** — Autrefois l'Etat ne s'occupait guère que de l'instruction des classes élevées de la population. Il entretenait des écoles pour former des théologiens, des professeurs, des juges, des avocats, des médecins, et laissait à l'Eglise et aux particuliers l'instruction des autres classes de la population. Mais plus l'idée démocratique s'est développée, plus on a reconnu la nécessité de mettre l'instruction à la portée de tous. Bien plus, on est arrivé à proclamer, au nom du principe d'égalité, l'obligation pour toutes les familles de faire donner à chaque enfant un minimum d'instruction qu'on appelle l'*instruction primaire* (voir § 40).

Le service de l'instruction publique se divise en un certain nombre de branches, qui sont :

L'*enseignement primaire*, qui est celui nécessaire à tout citoyen. Il comprend entre autres la lecture, l'écriture, le calcul, l'instruction civique et des connaissances générales d'histoire naturelle et de géographie. L'enseignement primaire étant obligatoire, il doit être *gratuit*. Il doit, au nom du respect de la liberté de conscience, être donné de manière à ne froisser aucune confession ; c'est ce qu'on appelle la *laïcité* de l'enseignement. Dans les écoles publiques, ce principe doit aussi être respecté du haut en bas de l'échelle.

L'*enseignement secondaire,* qui se subdivise en enseignement *classique*, basé en partie sur l'étude des langues mortes et qui prépare aux carrières dites libérales (théologie, professorat, droit, médecine), et enseignement *réal* ou *industriel*, qui a pour but de préparer aux carrières industrielles, agricoles et commerciales.

L'*enseignement supérieur,* qui embrasse les *académies* ou *universités*, divisées en *facultés des lettres, des sciences, de théologie, de droit, de médecine*, et les *écoles polytechniques*, où l'on a les divisions de l'*architecture,* du *génie civil,* de la *mécanique,* de la *chimie industrielle,* de la *science forestière* et *agricole,* etc.

A côté de ces trois grandes divisions de l'enseignement, il y a les écoles spéciales qui ont pour objet l'*enseignement professionnel*. C'est le cas des *écoles normales* destinées à former des professeurs et des instituteurs, des *écoles des beaux-arts,* des *écoles d'arts industriels,* des *écoles d'horlogerie,* de *tissage,* etc., etc.

Dans notre époque, la nécessité d'un bon enseignement professionnel est de plus en plus reconnue: les Etats comprennent qu'il n'importe pas seulement à la nation de faire des sacrifices pour les professions libérales, mais qu'elle a un intérêt non moins puissant à développer l'habileté de tous ceux qui exercent des métiers manuels ou qui s'occupent de commerce. On s'efforce d'allier davantage l'enseignement théorique avec l'enseignement pratique, et partout des sacrifices considérables sont faits pour la création et le développement des écoles professionnelles.

Le service de l'instruction publique a un personnel énorme de *directeurs, inspecteurs, professeurs* et *instituteurs.* Il devrait absorber, dans un Etat bien ordonné, la plus grande partie du budget, car c'est le service le plus utile à la nation. Mais malheureusement les dépenses faites pour l'armée sont encore à peu près partout si grandes qu'elles ne laissent pas suffisamment de ressources disponibles pour le service de l'instruction publique.

Le gouvernement a aussi le droit et le devoir de surveiller l'enseignement privé afin de s'assurer qu'il observe les lois générales de l'Etat.

**94. Les cultes.** — Chaque citoyen étant libre de choisir son culte comme il l'entend et de l'exercer sous la seule *réserve* d'observer les lois générales de l'Etat, il semble

qu'il ne devrait pas y avoir un service public des cultes, sinon pour veiller à ce que des empiètements n'aient pas lieu sur les droits des citoyens et de l'Etat. D'excellents esprits demandent comme une réforme essentielle que l'Etat reste absolument neutre entre les divers cultes, n'en subventionne aucun et se borne à faire respecter les principes de liberté et d'égalité qui sont garantis par la constitution; ce système de neutralité absolue est connu sous le nom de *séparation de l'Eglise et de l'Etat*.

Malgré ce que cette doctrine a de juste en soi, la séparation de l'Église et de l'Etat n'existe que dans un tout petit nombre de pays. La raison en est que, d'une part, l'Etat croit devoir maintenir et subventionner une ou plusieurs Eglises officielles ou nationales, soit dans un but éducatif et moral, soit afin d'empêcher que les Eglises n'acquièrent trop de pouvoir sur les esprits et n'en abusent; d'autre part, le clergé des Eglises officielles estime que le lien qui les unit à l'Etat est utile à la cause de la religion.

Cette question est l'une des plus délicates et des plus controversées de notre époque. A quelque solution qu'on s'arrête, il doit être bien entendu que le libre exercice des cultes ne peut être entravé en manière quelconque par l'existence des Eglises officielles. L'Etat moderne ne peut se faire théologien ni prêter sa puissance pour imposer des doctrines religieuses. Sous le régime de la séparation, il doit veiller également à ce que les Eglises libres ne puissent opprimer les consciences, s'enrichir par des moyens que les lois condamnent, rétablir les *biens de main-morte* (c'est-à-dire des biens qui sont destinés à ne jamais changer de main par suite d'héritage, de vente, etc.), attiser les passions populaires et provoquer des guerres civiles. L'Etat doit être maître chez lui; il ne peut souffrir aucune domination à côté de la sienne; sinon la souveraineté nationale et les grands principes de liberté et d'égalité ne seraient plus que de vains mots.

L'Etat moderne ne faisant pas de théologie, doit laisser aux Eglises officielles une très grande liberté d'organisation. Il lui appartient seulement de régler ou de contribuer à régler ce qui concerne les circonscriptions des paroisses, le traitement des ecclésiastiques et leur mode de nomination, ainsi que les détails matériels du culte (églises et maisons de culte, etc.). Le budget des cultes publics doit être voté par le parlement comme toutes les autres dépenses de l'Etat.

Le culte protestant est d'ordinaire dirigé par des *consistoires* ou *synodes* élus par les paroisses; ses ecclésiastiques s'appellent *pasteurs* et *diacres*.

Le culte catholique romain reconnaît comme chef de l'Eglise le *pape* ou *saint-père*, qui réside à Rome; il a comme grands dignitaires les *cardinaux*, les *archevêques* et les *évêques;* les ecclésiastiques qui desservent les paroisses sont les *curés*, les *vicaires*, etc.

**94. Le développement de l'économie nationale.** — De même que l'enseignement professionnel est l'objet de la sollicitude toujours plus grande des gouvernements, de même on s'attache maintenant partout à stimuler et à favoriser de toute manière les forces productives nationales, source de toute prospérité.

Parmi les stimulants employés, nous indiquerons les *expositions*, ces grands concours où les industriels, les agriculteurs, les artistes, en un mot tous les travailleurs de la nation sont conviés à apporter le fruit de leur travail et à profiter réciproquement des expériences faites; les *primes*, *médailles* et *diplômes* délivrés aux meilleurs producteurs; les *subventions* pour l'amélioration des procédés et des produits; les *stations d'essais*, etc., etc.

Un autre stimulant très puissant, qui est en même temps une œuvre de justice et de loyauté, c'est la législation sur la *propriété intellectuelle*. Cette protection est celle des œuvres de la pensée: l'écrivain qui a produit un livre, l'artiste qui a produit un tableau, l'inventeur qui a trouvé une manière plus prompte et plus économique de faire un travail, ont droit au fruit de leur activité aussi bien que l'industriel ou l'agriculteur. On a donc fait des lois pour protéger la *propriété artistique et littéraire* et la *propriété industrielle*.

La propriété industrielle comprend les *inventions* destinées à l'industrie et à l'agriculture; elle comprend aussi la protection des *marques de fabrique et de commerce* que le producteur place sur ses produits pour les distinguer des autres, et le *nom commercial*, qui est le nom sous lequel une industrie ou un commerce est exploité (par exemple Meyer et C^e^, Association vinicole, etc.); il est évident que prendre ce nom et ces marques sans y avoir droit, c'est commettre un acte de fraude.

*La sol*licitude du gouvernement ne doit pas se borner à

stimuler la production nationale ; elle doit s'occuper aussi de faciliter l'écoulement des produits en aidant à créer des débouchés soit à l'intérieur, soit surtout dans les autres pays. Une fausse conception des devoirs du gouvernement a engagé nombre d'Etats à élever à leurs frontières des barrières sous la forme de *douanes* ou *péages* afin de protéger le travail national et de lui réserver le marché intérieur. C'est une erreur économique qui a toujours eu de funestes conséquences pour les Etats qui l'ont commise. Les peuples ont besoin de plus en plus, pour vivre, d'échanger leurs produits. La raison nous dit que chaque pays doit produire ce que la nature de son sol et de son climat et les aptitudes de ses habitants lui permettent de produire dans les conditions les plus favorables. Favoriser artificiellement certaines productions par la protection douanière, c'est renchérir inutilement la vie pour la nation entière, qui pourrait, sans cette protection, se procurer ailleurs à meilleur marché les marchandises qu'elle consomme. Ce renchérissement de la vie a pour conséquence de renchérir la production nationale et de la rendre moins apte aux échanges internationaux. Par conséquent, la nation s'appauvrit de toutes manières.

Le rôle du gouvernement est de faciliter la production et son écoulement, non de l'entraver. Il doit favoriser la liberté des échanges, soit à l'intérieur, soit dans les relations internationales.

Le service public de l'économie nationale incombe un peu à tous les départements ou ministères. Mais il est plus particulièrement concentré dans celui du commerce et de l'agriculture.

---

## Faits et remarques.

§ 91.

Il est certain que si l'on avait un seul système monétaire et un seul système des poids et mesures pour le monde entier, cela simplifierait considérablement les relations entre les peuples. Malheureusement, l'esprit de contradiction de certains gouvernements et aussi la divergence des intérêts s'oppose à la réalisation de ce grand progrès. Le système qui paraît le plus logique et le plus simple, c'est celui adopté au commencement de ce siècle par la France, sous le nom de *système métrique et décimal.* Ce système fonctionne pour les poids et mesures, d'une manière plus ou moins complète,

dans les pays suivants : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, la Confédération Argentine, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Pérou, le Portugal, la Russie, la Suède et Norvége, la Suisse, la Turquie et le Vénézuela. Il est à remarquer que l'Angleterre et ses colonies, qui représentent une si grande partie de notre globe, n'ont pas encore adopté le nouveau système. En ce qui concerne les monnaies, les différences sont plus nombreuses. La France et bon nombre d'autres pays ont pour base de leur système le franc; l'Allemagne a le mark qui vaut fr. 1,25, l'Autriche le florin (fr. 2,50), la Russie le rouble (fr. 4), l'Angleterre le souverain ou livre sterling (fr. 25), les Etats-Unis le dollar (fr. 5). Dans plusieurs pays, on a ce qu'on appelle le *double étalon*, c'est-à-dire que les principales monnaies sont frappées soit en or, soit en argent; mais comme la valeur de chacun de ces métaux varie suivant la production plus ou moins grande des mines d'où on les extrait et suivant d'autres circonstances, il en résulte des *différences de cours* d'un pays à l'autre. Les Etats qui ont le double étalon ont cherché à établir une relation fixe entre les deux métaux : on admet qu'un gramme d'or vaut 15 ½ grammes d'argent et vice-versâ; mais cela n'empêche pas la fluctuation des cours, car les Etats qui n'ont pas le double étalon ne sont pas tenus d'observer cette règle dans les paiements qu'ils ont à faire aux autres ou à recevoir d'eux. Quand donc l'argent baisse de valeur, ils ne l'acceptent qu'à son cours du moment; il en est de même si la baisse s'est produite sur l'or.

On serait grandement dans l'erreur si l'on se figurait que l'or et l'argent monnayé suffiraient à payer toutes les marchandises qui existent dans le monde. D'après une statistique récente, on a extrait du sol depuis la fin du XV^e^ siècle, où les grandes mines d'or et d'argent du nouveau monde ont été découvertes, jusqu'en 1880, les quantités suivantes :

*Or*, 10,303,400 kilogrammes, valant 35 milliards 933 millions de francs.

*Argent*, 193,012,000 kilogrammes, valant 43 milliards 427 ½ millions de francs.

Ce qui fait ensemble à peine 80 milliards. Si l'on tient compte qu'une bonne partie de ces métaux a été transformée en bijoux, ouvrages d'orfévrerie, etc., on peut aisément se rendre compte que l'or et l'argent monnayé ne représentent qu'une part très minime de la richesse publique. C'est leur circulation rapide de main en main qui fait qu'ils peuvent généralement suffire aux besoins de l'échange pour les règlements de comptes qui ne dépassent pas une certaine somme. Mais ils seraient de beaucoup insuffisants si l'on n'avait pas aussi comme moyen d'échange les billets de banque. D'ailleurs, il ne faut jamais perdre de vue que les principaux échanges *se font en produits*, mais dans d'autres conditions qu'à l'origine des

sociétés humaines. Aujourd'hui, par exemple, un marchand américain qui envoie du blé en Europe, disons pour cent mille francs, ne recevra pas, dans la règle, cette somme en or ou en billets de banque venant d'Europe, mais son client européen lui enverra des *traites* sur des maisons américaines auxquelles il aura lui-même livré des marchandises et ainsi de suite. Voilà pourquoi il n'est pas nécessaire d'avoir en monnaie et en billets de banque des valeurs correspondant à la valeur de tout ce qui peut s'acheter dans le monde (maisons, terres, bestiaux, produits de toute sorte).

§ 92.

A l'époque où l'on a commencé à construire les chemins de fer (dans les années 1840 à 1860), de vives luttes ont eu lieu dans presque tous les pays sur la question de savoir si la construction et l'exploitation des lignes ferrées devaient être l'affaire de l'Etat ou d'entreprises privées. Presque partout, l'Etat a laissé ce soin à des compagnies d'actionnaires, car les dépenses qu'il fallait faire étaient si considérables qu'elles auraient pesé trop lourdement sur les finances publiques. Mais l'Etat s'est réservé le droit : 1° d'accorder les *concessions* sur son territoire pour les lignes à construire; 2° de surveiller l'exploitation et d'approuver les tarifs de transport; 3° de *racheter* les lignes à l'expiration de certains délais moyennant de justes indemnités aux propriétaires. Il ne paraît pas douteux qu'à la longue, tous les chemins de fer finiront par revenir à l'Etat, comme cela a été le cas pour les routes et pour le service des postes.

A la fin de 1882, il existait 411,667 km. de chemins de fer dans le monde entier.

§ 94.

Il y a un grand pays dans lequel les Eglises sont complètement séparées de l'Etat, ce sont les Etats-Unis.

§ 95.

Les expositions ont pris un grand développement dans notre siècle. Voici la date des principales qui ont eu lieu :

Londres 1851; Londres 1855; Paris 1857; Paris 1868; Vienne 1873; Philadelphie 1876; Paris 1878. En outre, un grand nombre d'expositions spéciales, par exemple d'agriculture, d'hygiène, de pêche, etc. Aujourd'hui on fait surtout des expositions nationales qui coûtent moins et rendent peut-être plus de services. Celle de Zurich, qui a eu lieu en 1883, a montré la puissance et la variété de l'industrie suisse.

## Questionnaire.

91. Comment se faisaient les échanges à l'origine de la civilisation? Pourquoi a-t-on choisi la *monnaie* comme moyen général

d'échange? Quelles sont les qualités que doit avoir la monnaie? Pourquoi les métaux précieux remplissent-ils mieux ces qualités que toute autre marchandise? Qu'est-ce que le *billon*? Qu'appelle-t-on le *système monétaire* d'un pays? Pourquoi a-t-on introduit les *billets de banque*? Quels sont les caractères du billet de banque? Nécessité de l'intervention de l'Etat dans ce domaine. Qu'est-ce que le *papier-monnaie*? Quels sont les inconvénients de ce système? Par qui se fait le service des moyens d'échange? — 92. Quels sont les moyens de communication et de circulation? Qu'est-ce que le service des *postes*? de combien de parties se compose-t-il? Qu'est-ce que le service des *chemins de fer*? Nécessité de l'intervention de l'Etat. Qu'appelle-t-on les *taxes différentielles*? Quel est généralement le rôle de l'Etat vis-à-vis des *bateaux à vapeur* et de la *marine*? Qu'est-ce que le service des *télégraphes* et des *téléphones*? Pourquoi doit-il être fait par l'Etat? Du *secret postal et télégraphique*. Quel personnel nécessite le service des chemins de fer, des postes et des télégraphes? — 93. Quel était autrefois le rôle de l'Etat en matière d'instruction publique? Quel est-il aujourd'hui? Comment se divise ce service? Qu'est-ce que l'*enseignement primaire*? Pourquoi doit-il être *obligatoire, gratuit* et *non confessionnel*? Qu'est-ce que l'*enseignement secondaire*? Comment se subdivise-t-il? Qu'est-ce que l'*enseignement supérieur*? Quels sont les principaux établissements qui en dépendent? Qu'appelle-t-on l'enseignement *professionnel* ou *spécial*? Nommez des écoles professionnelles. Quelle est l'importance de cet enseignement? Par qui le service de l'instruction publique est-il fait? Du rôle de l'Etat dans l'*enseignement privé*. — 94. Quelle attitude l'Etat doit-il prendre vis-à-vis des cultes? Qu'appelle-t-on *la séparation de l'Eglise et de l'Etat*? Pourquoi n'existe-t-elle pas partout? Qu'est-ce que les *biens de main morte*? L'Etat qui subventionne une ou plusieurs Eglises doit-il s'occuper d'autre chose que des détails matériels du culte? Comment est organisée l'*Eglise protestante*? l'*Eglise catholique*? — 95. Quel est le rôle de l'Etat dans les questions économiques? Quels sont les moyens qu'il peut employer comme stimulant pour développer les forces productives de la nation? Qu'est-ce que la *propriété intellectuelle*? De quelles branches se compose-t-elle? L'Etat doit-il protéger les industries par des droits exorbitants perçus à la frontière? Par qui se fait le service public de l'économie nationale?

---

# CHAPITRE XV

## LES FINANCES DE L'ÉTAT

**96. Les revenus de l'Etat.** — Pour faire face aux dépenses qu'occasionnent les services publics, l'Etat possède trois éléments de recettes :

*Les revenus de sa propre fortune ;*
*Le produit des régales ;*
*Les contributions publiques.*

**97. La fortune de l'Etat** consiste en immeubles productifs et improductifs et en valeurs mobilières telles que titres divers, actions, obligations, etc. Dans beaucoup de pays, l'Etat a conservé d'assez vastes domaines, forêts, champs, prairies, vignobles, restes de la féodalité. Quelques-uns de ces domaines sont amodiés ; d'autres, tout en étant affectés à des services publics, produisent un revenu (par exemple les écoles pratiques d'agriculture, les colonies pénitentiaires, etc.). Il arrive aussi constamment que l'Etat a des fonds disponibles et les place à intérêts dans une banque ou achète des valeurs productives telles que ses propres obligations (voir § 103), ou des obligations d'autres Etats, des titres de compagnies de chemins de fer, etc.

**98. Les droits régaliens.** — On nomme *régale* (de *rex, regis,* roi), le droit que l'Etat s'est réservé d'exploiter lui-même telle ou telle industrie ou d'en concéder l'exploitation moyennant une redevance qui lui est payée. Les régales sont assez nombreuses. Ainsi, dans plusieurs pays, l'Etat s'attribue la propriété des *mines* de métaux, de houille, d'asphalte, de sel, etc., suivant le principe controversé que la propriété du sol n'emporte pas celle du sous-sol. Le produit de l'exploitation de ces mines revient en tout ou en partie à l'Etat. C'est ce qu'on appelle un *droit régalien.*

Presque partout l'Etat s'est réservé le monopole de la vente du *sel,* de la fabrication et de la vente de la *poudre* et des *munitions* d'armes à feu, de la fabrication et de la vente des *tabacs,* le service de la *poste* et des *télégraphes,* la frappe de la *monnaie,* qui procure un léger bénéfice, l'émission des *billets de banque,* etc. Ce sont tout autant de régales ou droits régaliens.

On admet aussi au nombre des régales l'exercice de la *chasse* et de la *pêche*. Le gibier et le poisson n'appartiennent à personne; ils sont dans le domaine public. L'Etat, soit dans un but fiscal, soit dans un but de protection des espèces, fait payer des patentes à ceux qui obtiennent de lui l'autorisation de se livrer à cet exercice.

**99. Les contributions publiques** sont dans la règle le principal facteur des recettes de l'Etat. Elles sont un prélèvement fait au profit de la caisse publique sur les revenus de chaque citoyen, et aussi dans quelques cas sur sa fortune.

Les principes qui, dans un pays démocratique, doivent régir la perception des contributions publiques sont les suivants:

1° Les contributions ne doivent être affectées qu'aux services publics. Il n'en est pas ainsi dans les pays gouvernés despotiquement et, jusqu'à l'époque contemporaine, il n'en était généralement pas ainsi dans la plupart des pays. Le prince ou souverain, de quelque nom qu'il s'appelât, prélevait des *impôts* pour ses besoins personnels ou ceux de ses favoris. On était arrivé presque partout, par ce système, à appauvrir considérablement la nation, et la misère générale a été l'une des causes essentielles des révolutions qui ouvrent l'histoire contemporaine. Quoique ce mot d'*impôts* rappelle donc une époque et un système heureusement disparus, on l'a néanmoins conservé dans l'usage comme synonyme du mot « contributions », qui est plus exact.

2° Elles doivent être équitablement réparties entre les contribuables. L'équité ne consiste pas à ce que chacun paie une contribution d'égale valeur, mais à ce que chacun paie dans la limite de ses ressources. Cela est parfaitement juste, car celui qui a une grande fortune a plus besoin de la protection des lois que celui qui ne possède rien. Un riche propriétaire foncier, par exemple, profite dans une large mesure de la police qui garde ses domaines, des travaux publics qui le dotent de voies d'accès et le protègent contre les inondations et les accidents de terrain, des tribunaux qui jugent ses différends, etc. Il doit donc payer plus à l'impôt que le modeste domestique qui n'a pas de biens au soleil. Il en est de même du riche capitaliste qui place son argent dans toute espèce d'entreprises que l'Etat protège par ses lois; il doit *une contribution* plus forte que l'ouvrier de fabrique.

Si l'on admet que chaque citoyen doive à l'Etat la centième partie de son revenu, celui qui a un revenu de 1,000 fr. doit donc 10 fr., et celui qui a 100,000 fr. en doit 1,000. C'est ce qu'on appelle la *proportionnalité*. Mais dans plusieurs pays, on envisage que la proportionnalité stricte n'est pas juste non plus, parce que celui qui a un revenu de 100,000 fr. peut plus facilement donner 1,000 fr. que l'autre 10 fr. Celui-ci prend sur son nécessaire, l'autre sur son superflu. On a donc créé l'impôt *progressif*, c'est-à-dire que la *cote* de la contribution s'élève à mesure que le revenu grandit. Ainsi, on demandera un franc pour cent jusqu'à 2,000 fr. ; un franc vingt-cinq de 2,000 à 4,000, et ainsi de suite. Ce système est vivement discuté et n'est introduit que dans fort peu de pays.

3° Les contributions doivent être consenties par la nation, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent résulter que d'une loi. C'est un des grands principes de l'Etat moderne. Le gouvernement n'a pas le droit de prélever un impôt sans avoir un *titre de perception* qui est la loi : sinon, l'on retomberait dans le régime abhorré de la féodalité, où le peuple était *taillable et corvéable à merci*.

**100. Mode de paiement des contributions.** — Les contributions publiques peuvent être payées de trois manières : en *argent*, en *nature* ou par *corvées*. On a abandonné le paiement en nature, c'est-à-dire en produits du sol, et par corvées, c'est-à-dire par un travail manuel, attendu que la détermination de la valeur de ces paiements était toujours arbitraire et tournait généralement au désavantage du contribuable. Ces deux derniers systèmes étaient grandement pratiqués sous le régime féodal.

On distingue les contributions ou impôts en deux grandes catégories :

Les *impôts directs* ;

Les *impôts indirects*.

**101. Des impôts directs.** — Les impôts directs sont ceux qui sont demandés directement aux particuliers nominativement, et assis sur leur fortune et leurs revenus présumés. Ainsi, l'Etat sait ou croit savoir qu'un homme possède une maison qui vaut 50,000 fr., des valeurs industrielles pour une somme égale, et gagne en outre 3,000 fr. par son travail. On lui mettra en compte le revenu de sa

fortune et le produit de son travail, et il paiera l'impôt sur cette base.

L'impôt direct est sans contredit le plus juste de tous, mais il est d'une application difficile en ce qui concerne l'appréciation exacte de la fortune et des ressources de chaque citoyen. Si chacun était loyal, il *déclarerait* à l'Etat sa fortune et son gain réels; malheureusement, la moralité générale laisse à désirer sous ce rapport; beaucoup cherchent à se soustraire à leurs obligations. L'Etat est obligé de *taxer* les citoyens en s'entourant de tous les renseignements possibles, mais il est certain qu'il ne peut arriver que par approximation à faire payer leur compte à l'ensemble des contribuables.

On peut ranger parmi les impôts directs: 1° les droits perçus sur les *mutations d'immeubles* ou *lods;* 2° ceux perçus sur les *donations entre vifs* et les *successions* ou *héritages*. La perception en est faite directement et nominativement. Ce sont des impôts qui atteignent la fortune et non pas seulement le revenu, et qui se justifient par la raison que tout citoyen qui s'enrichit doit une contribution à l'Etat.

L'impôt perçu dans certains pays sur les citoyens exemptés du service militaire *(taxe militaire)* est aussi un impôt direct. Il est juste que ceux qui n'ont pas la charge du service militaire contribuent dans une certaine mesure aux frais d'entretien de l'armée.

**102. Des impôts indirects.** — Les impôts *indirects* sont ceux qui sont exigés indirectement des contribuables pour certaines transactions, ou la consommation de certains produits. Certaines régales peuvent être envisagées comme des contribtions indirectes (ainsi le sel, le tabac, etc.). Il faut y joindre les impôts si nombreux sur le *timbre* et l'*enregistrement*, qui frappent la conclusion des contrats ou l'affichage public, sur les *patentes* pour l'exercice des professions, sur les objets de *luxe,* domestiques, chevaux, chiens, voitures, pianos, spectacles, jeux, etc.; sur les *portes* et *fenêtres,* sur les matières d'*or* et d'*argent,* et surtout sur l'interminable série des productions, denrées ou marchandises, taxées par les *douanes* et les *octrois*.

Les impôts indirects sont recherchés par les gouvernements parce qu'ils font moins récriminer que les impôts directs; on les paie, dit-on, sans s'en apercevoir, mais en

réalité ils sont beaucoup moins justes. D'abord, ils ne sont très souvent pas proportionnés à la fortune et aux revenus des contribuables ; c'est même l'inverse qui se produit : ainsi, un impôt sur les céréales atteindra plus un pauvre père de famille qu'un riche célibataire. Ensuite, ils coûtent presque toujours d'énormes frais de perception. Ils gênent la liberté de commerce et d'industrie. Ils rendent les populations immorales en ce qu'ils leur donnent des habitudes de ruse et de finesse pour s'y soustraire.

**103. Le budget.** — Chaque année, le pouvoir exécutif soumet au pouvoir législatif, qui le discute et l'adopte, le projet de *budget* pour l'année suivante. D'un côté sont les prévisions de *recettes,* de l'autre les prévisions de *dépenses.* Lorsque les recettes et les dépenses se balancent, on dit que le budget est *équilibré;* lorsque les recettes dépassent les dépenses, le budget solde en *boni* ou *excédent;* lorsqu'au contraire, ce sont les dépenses qui l'emportent, il y a *déficit.*

**104. Les emprunts et l'amortissement (dette publique).** — Pour couvrir le déficit ordinaire ou pour faire face à des dépenses extraordinaires, l'Etat recourt à l'*emprunt,* lorsqu'il ne croit pas devoir recourir à des élévations d'impôts. Les emprunts d'Etat se font généralement sous la forme de la vente d'*obligations* ou *titres de rente* qui produisent un intérêt de 3, 4 ou 5 °/ₒ. Le prêteur achète ces titres qui, si l'on a confiance dans l'ordre et la stabilité de l'Etat qui emprunte, valent bientôt plus que le *pair,* c'est-à-dire que la somme nominale pour laquelle l'Etat les a vendus.

L'intérêt payé par l'Etat aux porteurs d'obligations figure au budget annuel sous le titre de *service de la dette publique ;* il doit être naturellement prélevé sur les recettes. A cet intérêt s'ajoute l'*annuité* ou l'*amortissement,* qui est une certaine somme prélevée également chaque année sur les recettes pour effectuer le remboursement graduel de la dette.

Comme les impôts, les emprunts doivent résulter d'une loi ; sinon. il serait trop facile au gouvernement de se procurer de l'argent contre le gré de la nation, qui en serait appauvrie d'autant. Les emprunts sont une manière plus commode que l'impôt de remplir les caisses publiques. C'est pourquoi, dans un Etat bien ordonné, on veillera à ce qu'il n'en soit pas fait abus.

La nation entière est responsable de tout emprunt contracté : il répugne absolument d'admettre qu'elle puisse, comme un particulier, se libérer de ses engagements par la faillite. Il en est de même non seulement des emprunts d'Etat proprement dits, mais aussi de ceux des communes. La faillite d'un Etat ou d'une commune n'est pas une faillite, c'est une banqueroute dont les conséquences pour le crédit public et particulier sont des plus graves. Raison de plus pour que les autorités d'un pays ne l'engagent jamais au-delà de ce qu'il est raisonnable de demander à l'impôt.

**105. Le service des contributions publiques** est fait par le ministère des finances, qui établit aussi le budget général de l'Etat, encaisse les revenus de toute nature, s'occupe des emprunts et du service de la dette. Il dispose d'un nombreux personnel de *directeurs, percepteurs, receveurs,* etc. On appelle le *fisc* tout ce qui concerne les finances de l'Etat.

---

## Faits et remarques.

§ 103.

Voici d'après une statistique récente la dette publique d'un certain nombre d'Etats :

| Pays | Somme | Par tête de population |
|---|---|---|
| Allemagne (Empire) . . . | 4,521,000,000 | 96 |
| Autriche-Hongrie . . . . | 12,160,000,000 | 321 |
| Belgique . . . . . . . . . | 1,959,000,000 | 348 |
| Etats-Unis . . . . . . . . | 8,710,000,000 | 173 |
| France . . . . . . . . . . | 19,900,000,000 | 528 |
| Grande-Bretagne et Irlande | 19,061,000,000 | 541 |
| Italie . . . . . . . . . . | 11,300,000,000 | 396 |
| Pays-Bas . . . . . . . . . | 2,100,000,000 | 500 |
| Russie . . . . . . . . . . | 18,106,000,000 | 131 |
| Suisse (Confédération) . . | 33,576,500 | 11,7 |

## Questionnaire.

96. De quoi se composent les *revenus de l'Etat*? — 97. En quoi consiste la *fortune de l'Etat*? Qu'est-ce que la fortune *productive*? la fortune *improductive*? — 98. Qu'appelle-t-on *régales* et *droits régaliens*? Quelles sont les principales régales? — 99. Importance des contributions publiques. Quels sont les principes d'après lesquels les *contributions* doivent être perçues? A quoi doivent-elles exclusive-

ment être affectées ? Quel est le sens véritable du mot *impôts* ? Qu'est-ce que la *proportionnalité* des contributions ? Que dites-vous de l'impôt *progressif* ? Pourquoi les contributions publiques doivent-elles résulter d'une loi ? — 100. Comment les contributions sont-elles payées ? Pourquoi le paiement en argent doit-il être préféré à d'autres modes ? Comment a-t-on classé les contributions publiques ? — 101. Qu'est-ce qu'un impôt *direct* ? Comment est-il prélevé ? Cet impôt est-il plus équitable que d'autres ? Est-il possible de le percevoir justement ? Quelles sont les contributions qu'on peut ranger parmi les impôts directs ? Qu'est-ce que le *lods* ? le *droit de succession* ? la *taxe militaire* ? Comment ces impôts se justifient-ils ? — 102. Qu'appelle-t-on *impôts indirects* ? Nommez-en quelques-uns ? Quels sont les défauts qu'on reproche aux impôts indirects ? — 103. Qu'est-ce que le *budget* ? De quoi se compose-t-il ? Quand est-il *équilibré* ? Quand dit-on qu'il solde en *excédent* ? en *déficit* ? — 104. Pourquoi les Etats recourent-ils à l'*emprunt* ? Comment se font les emprunts d'Etat ? Qu'appelle-t-on des *titres au pair* ? De quoi se compose le service de la *dette publique* ? Qu'est-ce que l'*annuité* ou *amortissement* ? Les emprunts doivent-ils résulter d'une loi ? Un Etat, ou un organe de l'Etat (commune), peut-il faire faillite ? — 105. Par qui est fait le service des contributions publiques ? Quelles sont les autres attributions du ministère des finances ? Qu'appelle-t-on le *fisc* ?

---

# TROISIÈME PARTIE

## LE DROIT INTERNATIONAL

## CHAPITRE XVI

### LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

**106. Des agents chargés des relations internationales.** — De tout temps, les peuples ont entretenu des rapports et ont eu des intérêts communs à régler. Mais dans notre époque, ces intérêts et ces rapports sont devenus, et tendent à devenir toujours plus multiples et plus étroits. Si, dans l'antiquité, il était déjà nécessaire, pour les Etats, de faire traiter les questions pendantes par des mandataires, à plus forte raison est-ce le cas aujourd'hui.

Les mandataires des Etats sont : les *diplomates* proprement dits; les *consuls* et *agents consulaires*.

**107. De la diplomatie en général.** — Le mot *diplomate* vient du mot *diplôme* (document), et signifie que le diplomate doit connaître les documents qui règlent les rapports entre les Etats et doit s'entendre à élaborer ceux qui deviennent nécessaires. La *diplomatie* est une science étendue et difficile. Longtemps on a considéré que c'était la science de la ruse, de la duplicité, et cette opinion avait sa raison d'être à l'époque où la plupart des Etats avaient à leur tête des princes absolus et ambitieux, ne reculant devant aucun moyen, même le meurtre et l'empoisonnement, pour arriver à leurs fins. Actuellement les mœurs diplomatiques sont considérablement autres. Le régime parlementaire et la responsabilité des gouvernements devant la nation ont amené cette modification. La correspondance diplomatique est publiée; tout doit donc se faire au grand jour. Il est vrai que cette règle n'est pas toujours et partout strictement observée.

**108. Des représentants diplomatiques.** — Les diplomates proprement dits n'ont pas tous le même rang. Les grands Etats, qui peuvent faire beaucoup de dépenses, entretiennent des *ambassadeurs*; les Etats secondaires des *ministres plénipotentaires et envoyés extraordinaires* ou même de simples *ministres-résidents* ou des *chargés d'affaires*. Chaque Etat est d'ailleurs libre de donner à ses mandataires diplomatiques le titre qu'il veut; mais l'usage veut que l'ambassadeur fasse plus de frais de représentation que le ministre plénipotentiaire et ainsi de suite.

Le congrès de Vienne de 1814 a réglé le rang des diplomates de la manière suivante :

1re classe : les ambassadeurs.

2me classe : les ministres plénipotentiaires et envoyés extraordinaires.

Les diplomates de ces deux classes ont le titre d'Excellence.

3me classe : les ministres résidents.

4me classe : les chargés d'affaires.

Lorsqu'un gouvernement envoie un mandataire diplomatique auprès d'un autre, il commence par demander à celui-ci si cet envoi lui est *agréable* soit quant à la qualité du rang du diplomate, soit quant à la personne. Si la réponse est affirmative *(agrément)*, et elle l'est dans la règle, le diplomate se rend à son poste muni de ses *lettres de créance*. Il est reçu dans une audience solennelle, par le souverain ou le président de la république, si c'est un diplomate de première et de deuxième classe, par le ministre des affaires étrangères si c'est un diplomate de troisième et de quatrième classe. Le cérémonial varie suivant les pays.

Une fois les lettres remises, le diplomate est déclaré *accrédité* auprès du gouvernement respectif. Ce mot, ainsi que celui de « lettres de créance », vient de la formule employée dans les lettres et portent que le gouvernement peut ajouter créance (foi) à tout ce que le diplomate dira au nom de son gouvernement.

Les diplomates jouissent du bénéfice de l'*exterritorialité*, c'est-à-dire que leur demeure est censée être en dehors du territoire du pays dans lequel ils résident. La justice et la police n'ont pas le droit d'y pénétrer. Eux et leurs gens ne sont soumis dans le pays étranger à aucun impôt. Ils n'y peuvent être l'objet d'aucune poursuite juridique; mais ils

ont conservé leur domicile civil et politique dans leur patrie où, cas échéant, des réclamations peuvent être portées, car l'*inviolabilité* qui couvre les diplomates n'est pas l'impunité.

Les rapports diplomatiques ont lieu soit verbalement pour les affaires de peu d'importance, soit, dans la règle, par écrit. On appelle les lettres qu'un Etat fait remettre à l'autre des *notes*. Les *dépêches* sont les lettres d'un gouvernement à son mandataire diplomatique ou de celui-ci à son gouvernement.

**109. Des consuls.** — Les consuls (du latin *consilium*, conseil) sont des officiers qu'un Etat nomme pour soigner sur le territoire d'un autre Etat les intérêts de ses ressortissants, surtout au point de vue du commerce. Ils sont les tuteurs de leurs compatriotes contre les vexations, les injures et les injustices dont ils seraient l'objet dans la contrée qu'ils habitent.

Les consuls ne sont pas reconnus comme diplomates. Ils ne sont pas chargés de négocier les traités et ne communiquent guère qu'avec les autorités inférieures du pays qu'ils habitent. Ils ne remplacent donc pas les diplomates, sauf dans certains pays de l'Orient, où ils sont en relations directes avec le gouvernement.

Les consuls ne sont pas des agents d'affaires et de poursuites auxquels leurs compatriotes puissent s'adresser pour toutes réclamations qu'ils ont à faire valoir. Ils n'ont mission que de s'occuper d'affaires d'intérêt général et d'assister d'ailleurs leurs compatriotes de leurs bons conseils et de leur appui.

Pour pouvoir exercer leurs fonctions dans un pays, les consuls ont besoin de l'autorisation du gouvernement. C'est ce qu'on nomme l'*exequatur*.

Il y a divers grades parmi les agents consulaires : les *consuls généraux*, qui exercent la surveillance sur d'autres consuls et remplissent souvent des fonctions à peu près diplomatiques, les *consuls* et les *vice-consuls*.

---

**Questionnaire.**

106. Comment les peuples communiquent-ils entre eux ? Quels sont leurs mandataires ? — 107. Que signifie le mot *diplomate* ? Quel est le rôle de la diplomatie ? En quoi diffère-t-il de celui qu'elle avait autrefois ? — 108. Quels sont les rangs admis dans la diploma-

tie? Quel titre ont les *ambassadeurs* et les *ministres plénipotentiaires*? Quelle différence est faite entre les diplomates de première et de deuxième classe et ceux de troisième et de quatrième classe? Qu'est-ce que l'*agrément*? Qu'appelle-t-on *lettres de créance*? Qu'est-ce que l'*exterritorialité*? L'*inviolabilité* diplomatique est-elle l'impunité? Comment se traitent les affaires par voie diplomatique? Qu'est-ce qu'une *note*? une *dépêche*? — 109. Qu'est-ce qu'un *consul*? Quelle différence y a-t-il entre les consuls et les diplomates? Qu'est-ce que l'*exequatur*? Quels sont les grades usités parmi les agents consulaires?

---

# CHAPITRE XVII

## LE DROIT INTERNATIONAL EN TEMPS DE PAIX

**110. Du droit naturel et du droit écrit.** — Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce cours (§ 7, 3°), le droit international ou droit des gens, se divise en deux parties : le droit naturel et le droit écrit. On est convenu d'appeler le premier le *droit des gens* et le second le *droit international*.

Les obligations réciproques des Etats sont fondées sur les sentiments innés de l'humanité et de la justice, sur les principes éternels de la raison et de la conscience. Ce qu'une nation condamne chez elle-même, elle ne doit pas se le permettre vis-à-vis d'une autre nation. Voilà la base naturelle du droit des gens. Dans l'antiquité, on n'en connaissait guère d'autre, et les traités écrits étaient l'exception.

Aujourd'hui ils tendent à devenir la règle, au moins pour tout ce qui concerne les rapports des Etats en temps de paix. La dernière moitié de notre siècle a vu surtout s'augmenter considérablement le nombre des questions réglées par des conventions écrites, dont quelques-unes sont universelles. Cela tient en grande partie à la multiplicité des communications que les hommes entretiennent entre eux sur tous les points du globe, dans notre époque de chemins de fer, de bateaux à vapeur et de télégraphes.

On peut diviser les conventions écrites en deux groupes : celles qui se rapportent aux personnes et celles qui se rapportent aux choses ou produits.

**111. Traités relatifs aux personnes.** — Dans le premier groupe, rentrent tout d'abord les *traités d'amitié et d'établissement*, par lesquels chaque Etat contractant s'engage à recevoir et à traiter sur son territoire les ressortissants de l'autre comme les siens propres, pour tout ce qui concerne la liberté d'établissement, les impôts et l'égalité devant les lois (non compris cependant l'exercice des droits politiques).

Il y a ensuite les *traités consulaires*, réglant l'établissement des consuls et leurs prérogatives.

*Il y a les traités d'extradition*, par lesquels les Etats s'en-

gagent à se livrer réciproquement les malfaiteurs qui ont commis sur le territoire de l'autre l'un des crimes ou délits spécialement énumérés dans le traité. Précédemment, chaque Etat croyait de sa dignité de ne pas accorder l'extradition des malfaiteurs, et il en résultait qu'il y avait dans le monde un grand nombre de crimes impunis. La morale publique et l'intérêt de chaque nation exigeaient qu'il fût mis un terme à cet état de choses. Les seuls crimes ou délits pour lesquels l'extradition ne soit dans la règle pas stipulée, ce sont ceux qui ont un caractère politique. Chaque Etat envisage qu'il a, en vertu de sa souveraineté, le *droit de donner asile* aux réfugiés politiques, qui sont souvent poursuivis dans leur pays d'origine pour des actes qu'aucune loi naturelle ne condamne. Faire opposition au gouvernement n'est pas un crime si les moyens qu'on emploie n'ont rien de criminel. Cette question du droit d'asile a souvent donné lieu à des discussions internationales très vives, mais tout Etat souverain doit se réserver à cet égard sa pleine liberté d'action et ne peut consentir à se faire le serviteur des rancunes du gouvernement d'un autre pays. — Il est admis que le devoir de livrer les *déserteurs* et les *réfractaires militaires* n'existe pas.

On peut aussi ranger dans ce groupe les traités qui concernent le règlement des *successions* des ressortissants d'un Etat morts sur le territoire de l'autre, ainsi que les traités pour *l'exécution des jugements civils* d'un pays dans l'autre: ceux pour la *communication réciproque des actes de l'état civil*, pour l'*assistance réciproque des ressortissants malades*, pour l'*exemption du service militaire*, qui est la règle appliquée aux étrangers, etc.

**112. Des traités se rapportant aux choses ou produits.** — Dans le second groupe, nous rangeons en première ligne, à cause de leur importance, les *traités de commerce* et de *navigation*. Pendant longtemps, le commerce international, soit maritime soit terrestre, était soumis à toutes sortes de vexations, dont la perception de droits d'entrée était le moindre. Il n'y avait aucune sécurité dans les transports. Les mers étaient écumées par des pirates, les routes infestées de pillards, dont quelques-uns avaient un caractère officiel.

Les traités de navigation ont assuré la libre navigation sur les mers, ce grand chemin des nations, et la libre entrée

dans les ports. Les traités de commerce ont régularisé la circulation et la vente des marchandises dans chaque pays ; ils ont souvent fixé pour une certaine période le maximum des taxes que les douanes et les octrois pouvaient prélever (*tarifs conventionnels*).

Les traités de commerce, surtout ceux avec tarifs conventionnels, sont un grand bienfait pour l'humanité, car ils permettent aux peuples d'entretenir des relations régulières, d'échanger leurs produits avec sécurité, et de prévenir ainsi les disettes ou les grandes crises économiques. Sans doute ils ne sont pas la perfection : le libre-échange absolu vaudrait mieux, mais à défaut, il faut se contenter de ce qu'on peut obtenir.

La base de tout traité de commerce est la disposition d'après laquelle tout avantage que l'un des Etats contractants accorde à un tiers profite aussi à l'autre Etat. C'est ce qu'on appelle la *clause de la nation la plus favorisée.*

Après les traités de commerce, nous mentionnerons les suivants, qui se rapportent aux choses ou produits :

Les *traités de chemins de fer,* qui concernent l'exploitation et les tarifs des voies ferrées ;

Les *traités postaux et télégraphiques,* qui règlent l'envoi des lettres, paquets et mandats postaux et des dépêches télégraphiques et qui fixent les taxes à percevoir ;

Les *traités monétaires* et ceux des *poids et mesures,* par lesquels les Etats s'engagent à adopter le même système en vue de faciliter les relations du commerce ;

Les *traités pour la garantie réciproque de la propriété littéraire et artistique* et de la *propriété industrielle ;*

Les *traités pour combattre les épizooties,* le *phylloxera,* etc.

---

**Questionnaire.**

110. Comment appelle-t-on le droit international naturel ? le droit écrit ? Quelle est la base du *droit des gens* ? Pourquoi le droit international tend-il de plus en plus à faire l'objet de conventions écrites ? Comment peut-on diviser les conventions ? — 111. Qu'est-ce qu'un traité d'*amitié et d'établissement* ? un traité *consulaire* ? un traité *d'extradition* ? Qu'est-ce que le *droit d'asile* ? Quel est le droit applicable aux *déserteurs* et aux *réfractaires* ? Nommez d'autres traités relatifs aux personnes. — 112. Qu'est-ce qu'un traité de *commerce* ? un traité de *navigation* ? Importance de ces traités. Nommez d'autres traités relatifs aux choses ou produits.

---

# CHAPITRE XVIII

## LE DROIT INTERNATIONAL EN TEMPS DE GUERRE

**113. Fatalité de la guerre.** — La guerre tient malheureusement une place beaucoup trop grande dans l'histoire de l'humanité. Aujourd'hui encore, malgré 18 siècles de pratique de la religion chrétienne, malgré les progrès que les idées humanitaires ont faits, elle joue un rôle prépondérant dans les relations des peuples entre eux. Notre vieux continent est surtout exposé à ce fléau ; c'est le cauchemar qui pèse sur les peuples, obligés de sacrifier une partie considérable de leurs revenus pour entretenir de coûteuses armées toujours prêtes à entrer en campagne. Mais tant que le droit international n'obligera pas les Etats à régler par la voie amiable les conflits qui s'élèvent entre eux, nous serons exposés à voir la force brutale prévaloir sur le bon droit, les hommes civilisés s'entretuer comme les sauvages les plus grossiers, et les massacres être d'autant plus grands que les moyens de destruction sont plus perfectionnés.

Si déplorable que soit la guerre, le patriotisme nous oblige à nous mettre en état de la soutenir, aussi longtemps que des institutions meilleures ne l'auront pas fait disparaître de nos mœurs. *Si vis pacem, para bellum,* dit un adage latin. « Si tu veux la paix, prépare-toi à la guerre. »

**114. Adoucissements apportés à ce fléau.** — Il faut toutefois reconnaître que des progrès sensibles ont été réalisés sous divers rapports dans le droit de la guerre. Ce droit n'est l'objet de conventions écrites que sur un petit nombre de points. Mais la conscience générale n'admet plus certaines atrocités qui se commettaient sans scrupule dans des époques moins civilisées. Les progrès faits par le droit des gens doivent être attribués en bonne partie aux écrits d'illustres juristes et philanthropes qui se sont efforcés d'humaniser autant que possible cet horrible fléau.

**115. Qu'une guerre doit être légitime.** — D'abord, la conscience publique flétrit tout agresseur qui n'est pas dans son bon droit. Le célèbre Montesquieu disait déjà au

siècle passé : « Le droit de la guerre dérive de la nécessité et du juste rigide. Si ceux qui dirigent la conscience et les conseils des princes ne s'en tiennent pas là, tout est perdu, et lorsqu'on se fondera sur les principes arbitraires de gloire, de bienséance, d'utilité, des flots de sang inonderont la terre. »

Un Etat ne doit donc faire la guerre que pour sa défense ou pour le maintien de ses droits. Il ne doit la commencer comme agresseur que dans des cas tout à fait exceptionnels, lorsqu'il lui a été fait une offense grave et qui ne peut s'effacer d'une autre manière, et lorsque cette offense est d'ailleurs de nature à porter atteinte à l'indépendance de la nation ou à restreindre ses droits. On ne comprendrait plus une guerre n'ayant, par exemple, d'autre cause que des insultes, même proférées par des bouches officielles.

Ce que nous disons s'applique aussi aux *alliances* formées par des Etats pour se venir en aide en cas de guerre. Il faut que la cause de l'intervention armée d'une autre puissance soit juste ; qu'il s'agisse, par exemple, de soutenir un faible dans son bon droit. Mais la conscience publique moderne répudie de plus en plus les guerres faites au profit d'une dynastie ou d'un système de gouvernement quelconque, les guerres d'équilibre politique, les guerres de religion, les guerres d'annexion, et même les guerres de races. Ce qui domine le droit de guerre, c'est le respect de la souveraineté nationale qui ne doit pas être foulée aux pieds par des armées étrangères ; c'est le respect des droits des citoyens, qui ne peuvent être traités comme du vil bétail.

> Faibles troupeaux, vous passez sans défense
> D'un joug pesant sous un joug inhumain,

a dit Béranger, mais les peuples sont de plus en plus décidés à ne plus se laisser mener de la sorte, et la conscience publique tient les gouvernements en bride sous ce rapport. (Voir pour tout ce paragraphe ce qui a été dit aux §§ 14, 15 et 16).

**116. De la déclaration de guerre et de ses effets.** — L'Etat qui déclare la guerre doit en donner avis à l'autre. La déclaration de guerre est faite par une note diplomatique dans laquelle les motifs de guerre sont énumérés. L'Etat attaqué répond également par note en alléguant son bon droit. Il est d'usage que chacun des Etats qui *entrent en* guerre en donnent connaissance diplomatique-

ment à tous les autres Etats. Ceux-ci répondent à la communication par une déclaration de *neutralité*, c'est-à-dire qu'ils ne favoriseront ni l'un ni l'autre des *belligérants* : par exemple en leur fournissant des armes, des munitions, en leur donnant des avis, etc. D'un autre côté, les belligérants doivent respecter les droits des *neutres* ; ils ne doivent pas violer leur territoire, ni entraver les communications d'autres Etats avec les neutres, à moins que cela ne résulte des nécessités de la guerre ; ils doivent par conséquent laisser passer les lettres et les marchandises à destination des Etats neutres.

La guerre déclarée, le représentant diplomatique de chaque Etat belligérant accrédité auprès de l'autre, reprend ses lettres de créance et retourne dans son pays. Le personnel de la légation et les consuls le suivent. Dès ce moment, les relations diplomatiques cessent entre les deux Etats.

Chaque Etat a le droit de renvoyer immédiatement de son territoire les ressortissants de l'État avec lequel il est en guerre. Cette mesure est souvent cruelle, car elle atteint des familles qui peuvent être établies depuis longtemps dans le pays étranger, devenu la patrie de leur cœur et de leurs affections ; mais, d'un autre côté, la présence de ces étrangers pourrait favoriser l'ennemi par l'espionnage, par les agitations intérieures, par la trahison. On ne peut donc trouver contraire à la morale et à la justice que chaque Etat prenne sous ce rapport ses précautions.

Dès que les hostilités sont commencées, le droit de la guerre déploie ses effets. Examinons ce droit en tant qu'il se rapporte, d'une part, aux personnes, de l'autre à la propriété publique et particulière.

**117. Le droit de la guerre quant aux personnes.** — Dans l'antiquité on considérait comme *ennemi* (*hostis*) tout individu : homme, femme, enfant, appartenant à la nation avec laquelle on était en guerre. De là ces horribles massacres dont l'histoire ancienne est remplie. Mais peu à peu les mœurs se sont adoucies, et aujourd'hui on est d'accord pour ne considérer comme ennemis que les soldats, les militaires du camp opposé.

On est allé plus loin encore : on a réglé par une convention signée à Genève en 1864 et qui fait le plus grand honneur à notre époque, les mesures à prendre pour l'amélioration du sort des *blessés* à la guerre. Souvent les blessés étaient aban-

donnés sans secours sur les champs de bataille. Les infirmiers n'osaient ou ne pouvaient guère aller les relever et les soigner, car ils étaient exposés à être eux-mêmes tués ou blessés. On a déclaré que les ambulances et les hôpitaux militaires étaient neutres, ainsi que leur personnel. On leur a donné un signe distinctif et uniforme, la croix rouge sur fond blanc, qui flotte comme drapeau sur les ambulances et les hôpitaux, sur les chars de transport des blessés, etc., et qui est arboré comme brassard par les médecins, les infirmiers, les aumôniers, les sœurs de charité, etc. Ce signe leur assure le respect des belligérants.

Dans l'antiquité, on avait le droit de tuer les *prisonniers*. Aujourd'hui cet usage est considéré comme barbare, et l'on traite au contraire les prisonniers avec tous les égards possibles. Le plus souvent on les *interne* dans le pays ennemi et on les échange à la fin de la guerre contre les prisonniers faits par l'ennemi.

Dans l'antiquité (et encore aujourd'hui chez les sauvages), les prisonniers sont considérés comme *otages*, c'est-à-dire qu'on faisait dépendre leur vie de telle ou telle circonstance dont on rendait l'ennemi responsable. Cet usage inhumain est aujourd'hui condamné par la conscience publique.

**118. Le droit de la guerre quant à la propriété.** — Quant aux propriétés publiques et privées, il n'est pas permis de les endommager ou de se les approprier sans nécessité absolue. Une armée en campagne a besoin de vivres, de fourrages, d'abris, de chevaux et de véhicules. Elle a le droit de les réquisitionner, car il est admis qu'une armée peut se nourrir de ce qu'elle trouve en pays ennemi. Mais l'usage est de plus en plus que l'armée prélève une contribution de guerre que les autorités doivent lui fournir, et avec le produit de laquelle la troupe achète chez les particuliers ce qui lui est nécessaire. Quand l'armée est dans son propre pays, il est d'usage que les habitants soient indemnisés pour les prestations qu'ils ont à fournir.

**119. Siège et bombardement d'une place forte.** — Quand le siège d'une place forte est nécessaire, l'ennemi a le droit de la *bloquer*, c'est-à-dire d'empêcher toutes communications entre cette place et le dehors, et entre autres de ne pas laisser passer les vivres destinés à la ravitailler, car ce serait le moyen de prolonger sa résistance. On ap-

pelle *capitulation* la reddition d'une place forte. Autrefois, le vaincu était l'objet de toutes sortes d'humiliations. Aujourd'hui, on se bornera à lui enlever ses armes et ses drapeaux.

On ne doit pas commencer le *bombardement* d'une place sans avoir prévenu celle-ci au moins 24 heures à l'avance, afin que le commandant puisse voir s'il veut se rendre ou au cas contraire puisse prendre des mesures pour mettre autant que possible à l'abri des projectiles les malades, les vieillards, les femmes et les enfants.

**120. Armistice.** — On nomme *armistice* une suspension plus ou moins prolongée des hostilités, par exemple pour enterrer les morts, pour négocier la reddition d'une place ou la conclusion de la paix. Un armistice se fait par écrit et la durée doit en être déterminée. Violer un armistice est un des attentats les plus graves au droit des gens.

Quand le chef d'une armée veut entrer en pourparlers avec le chef de l'armée ennemie, il lui envoie un *parlementaire* avec un drapeau blanc qui est le signe de ses intentions pacifiques. La personne du parlementaire doit être inviolablement respectée.

Quand une place assiégée demande à *parlementer,* elle arbore aussi un drapeau blanc.

**121. La conclusion de la paix.** — Quand l'un des Etats s'est reconnu vaincu et demande à faire la paix, on traite des conditions de celle-ci. Le vaincu doit payer une indemnité de guerre représentant les frais que l'Etat ennemi a eu à supporter. Il doit donner satisfaction sur le point qui a été l'objet de la guerre. Il peut être contraint à céder une partie de son territoire, mais il faut espérer que le droit d'annexion contre le gré des populations directement intéressées disparaîtra un jour des usages de la guerre.

Les *traités de paix* et les traités de *délimitation des frontières* se font par écrit et ont un caractère *perpétuel*, c'est-à-dire qu'on ne peut les dénoncer à une époque convenue comme c'est le cas des autres traités. Ils ne peuvent être révisés que d'un commun accord ou à la suite d'une nouvelle guerre ou encore quand d'autres Etats y contraignent l'une ou l'autre des parties.

---

## Faits et remarques.

§ 115.

Lorsque des corps de troupes de l'une ou de l'autre des parties belligérantes se trouvent refoulées sur le territoire d'un Etat neutre, le devoir de ce dernier est de les désarmer et de les *interner*, c'est-à-dire de les envoyer dans l'intérieur du pays. Le principal fait de ce genre qui se soit produit dans l'histoire, c'est, en 1871, *l'internement* de l'armée française commandée par Bourbaki et qui se trouva refoulée par l'armée allemande sur le territoire suisse. L'armée de Bourbaki comptait plus de 80,000 hommes et de 10,000 chevaux. Le 31 janvier, cernée de près par des divisions de l'armée allemande, elle se présenta sur divers points de la frontière suisse, mais particulièrement aux Verrières, où le général Herzog était accouru avec plusieurs mille hommes. Le 1er février au matin, une convention fut arrêtée entre le général Herzog et le général Clinchant, d'après laquelle l'armée française devait déposer, en entrant, ses armes, équipement, munitions et vivres; les hommes et les chevaux furent internés dans les divers cantons; ils y restèrent jusqu'après la conclusion de la paix et leur repatriement commença à partir du 10 mars. Les armes, équipement, munitions furent rendus à la France, qui remboursa à la Suisse les frais que cet internement lui avait occasionnés. Les populations suisses se montrèrent extrêmement hospitalières envers les internés.

§ 117.

On lit dans un message du Conseil fédéral du 28 juin 1871 concernant l'attitude de la Suisse pendant la guerre franco-allemande : « Après avoir subi déjà de longues semaines de siège, Paris eut encore à souffrir, au mois de janvier, toutes les horreurs d'un bombardement. Les projectiles de l'armée assiégeante atteignirent les hôpitaux, les ambulances, blessant et tuant une population inoffensive, les femmes, les malades et les enfants. Le ministre suisse, M. le Dr Kern, crut de son devoir d'élever la voix au nom de l'humanité et du droit des gens violé par un bombardement sans dénonciation préalable, qui ne permettait pas même aux ressortissants des Etats neutres de mettre en sûreté leurs personnes et leurs biens..... Une note de protestation signée par tous les membres du corps diplomatique et par divers consuls fut envoyée au quartier général de Versailles; elle demandait que des mesures fussent prises pour permettre à leurs nationaux de se mettre à l'abri, eux et leurs propriétés.

« La demande n'aboutit pas. M. de Bismark répondit que le bombardement était une nécessité militaire dont la responsabilité devait

retomber sur ceux qui ont fait d'une ville de près de deux millions d'habitants une forteresse et un camp retranché, point de concentration des forces principales de l'ennemi. Il prétendit avoir à plusieurs reprises prévenu les ressortissants des Etats neutres des suites que pourrait avoir leur présence dans la ville assiégée, mais qu'ils n'avaient pas voulu profiter de l'occasion qui leur avait été offerte de sortir. Le quartier-général allemand maintint pour le corps diplomatique l'autorisation de quitter Paris, mais déclara ne pouvoir subordonner l'action militaire contre la ville à la sortie d'une partie de la population évaluée à 50,000 hommes avec leurs familles et leurs biens.

« Devant ce refus catégorique de répondre à ses désirs, le corps diplomatique, par l'organe de M. Kern, maintint dans une réplique le principe du droit des gens moderne que le bombardement d'une ville doit être précédé d'une sommation préalable.

« Le Conseil fédéral approuva la conduite de son ministre en cette occasion, ainsi que les principes proclamés par lui au nom du corps diplomatique. »

Le droit de la guerre reste le même s'il s'agit d'une guerre maritime. Les mers appartiennent à tout le monde et la navigation doit y rester libre pour les neutres. Ceux-ci ont le droit de transporter des marchandises à destination des pays belligérants ou provenant de ce pays pourvu que cela ne soit pas de la contrebande de guerre. Ce principe est formulé comme suit : *le pavillon* (c'est-à-dire le drapeau) *couvre la marchandise* (c'est-à-dire la garantit contre la saisie d'un belligérant), à l'exception de la contrebande de guerre. En ce qui concerne le *blocus* d'un port ou d'une côte, les neutres ne sont tenus de les respecter que s'il est *effectif*, c'est-à-dire maintenu par des forces suffisantes et s'il est notifié au navire neutre par l'un des bâtiments de guerre formant le blocus.

## Questionnaire.

113. Quelle place tient la guerre dans notre époque? Pourquoi chaque peuple doit-il se mettre en état de soutenir la guerre ? — 114. La guerre est-elle aussi cruelle qu'autrefois ? — 115. Quelle est l'influence de la conscience publique pour tout ce qui se rapporte à la guerre ? Dans quel cas une guerre est-elle légitime ? Que dites-vous des motifs de la plupart des guerres ? — 116. Comment se fait une déclaration de guerre ? une déclaration de neutralité ? Qu'est-ce que la neutralité ? Quels sont les droits et les devoirs des neutres ? Qu'advient-il des relations diplomatiques entre Etats qui sont en guerre ? Un Etat belligérant a-t-il le droit d'expulser de son territoire les ressortissants de l'Etat ennemi ? — 117. Qui considérait-on comme ennemi dans l'antiquité ? Quel est le droit actuel sous ce rapport ? Quelles mesures ont été prises pour l'amélioration du sort des blessés ? Comment traite-t-on les prisonniers ? Est-il moralement permis de faire des otages ? — 118. Quel est le droit de la guerre

relativement à la propriété ? — **119.** Quels usages doivent être suivis en cas de siège ou de bombardement d'une place forte ? — **120.** Qu'est-ce qu'un *armistice*? un *parlementaire*? Comment indique-t-on l'intention de parlementer? — **121.** Quelles sont les conditions ordinaires mises par le vainqueur à la conclusion de la paix ? Quel est le caractère des traités de paix et de délimitation de frontières quant à leur durée ?

# QUATRIÈME PARTIE

## LES INSTITUTIONS DE LA PATRIE

---

## CHAPITRE XIX

### L'HISTOIRE DE LA CONSTITUTION SUISSE[1]

**122. Esprit d'indépendance du peuple suisse. —** C'est un fait reconnu que les peuples montagnards ont beaucoup plus d'esprit d'indépendance que ceux de la plaine. Avec ses nombreuses vallées séparées par de hautes montagnes et s'ouvrant dans toutes les directions, la Suisse se prêtait moins que tout autre pays à un gouvernement uniforme. Un souffle de liberté, âpre et frais comme l'air de nos Alpes, a toujours animé les peuplades de race et de langue différentes qui sont venues se fixer sur notre sol. La démocratie fédérative est en Suisse la forme toute naturelle du gouvernement. Elle était déjà pratiquée par les anciens Helvètes, au dire de Tacite et de Jules-César. La domination romaine, puis le règne de la féodalité ne purent en faire disparaître complètement le germe. Si les habitants du plateau suisse furent souvent, pendant des périodes plus ou moins longues, privés de leurs libertés, il n'en fut pas de même des populations alpestres. C'est au cœur même des hautes Alpes que fut maintenue la précieuse tradition d'indépendance, et qu'il faut chercher le berceau de la confédération actuelle.

**123. Le premier pacte fédéral (1291). —** On connaît les origines de la Confédération suisse. La poésie et la musique se sont unies pour les célébrer, les beaux-arts pour

[1] Toute la partie du cours qui se rapporte aux institutions de la patrie ayant une grande importance, nous avons supprimé les faits et remarques et introduit dans le texte principal tout ce qu'il est essentiel pour le jeune citoyen de connaître.

les illustrer. Une poignée d'hommes représentant quelques milliers de concitoyens jurent de tout sacrifier pour rester libres et de se secourir mutuellement en cas de danger pour leur indépendance. Mais chaque peuplade se réserve le droit de se gouverner comme elle l'entend. C'est en cela que consiste l'alliance ou *pacte fédéral (Bundesbrief)* contracté par Uri, Schwytz et Unterwald (1291), en confirmation et en renouvellement d'anciennes alliances. A ces Etats viennent successivement s'ajouter celui de Lucerne (1332), la ville impériale de Zurich (1351), les cantons de Glaris et de Zoug (1352), et la ville impériale de Berne (1353). Cette Confédération des huit cantons dure jusqu'en 1481.

Bien que le principe de la souveraineté de chaque Etat fût reconnu, il n'était pas possible que cette souveraineté fût absolue. Toute association entraîne nécessairement pour chaque membre le sacrifice d'une partie de ses droits : il reçoit en échange les avantages de la plus grande force qui résulte de l'association. Les confédérés durent bientôt se convaincre que leur alliance ne serait pas solide et durable si elle n'avait d'autre but que de repousser l'agresseur étranger. Des dissensions pouvaient survenir entre eux, qu'il fallait prévoir et dont il fallait prévenir les fâcheux effets. Déjà en 1291, puis en 1315, fut inscrit dans les actes d'alliance le principe qu'en cas de mésintelligence ou de guerre entre confédérés, « les meilleurs et les plus sages viendront et apaiseront la guerre ou la discorde à l'amiable et selon le droit. » C'était reconnaître une souveraineté supérieure à celle de chaque Etat.

**124. La charte des prêtres (1370).** — Cette souveraineté supérieure fut consacrée plus explicitement encore, en 1370, par la convention connue sous le nom de *charte des prêtres* (*Pfaffenbrief*) qui introduisit le principe de la majorité pour l'adoption de nouveaux articles dans le Pacte d'alliance. Ces articles feront loi « si ces changements réunissent l'assentiment général ou *la majorité* d'entre nous, et s'il est expédient de les adopter. »

On a donné à cette convention le nom de *charte des prêtres*, parce que ce fut la conduite d'un prêtre zuricois qui la rendit nécessaire. Ce prêtre était prévot de la cathédrale de Zurich ; il se nommait Broun et était fils du fameux bourgmestre de ce nom. A la suite *d'un démêlé* personnel avec l'avoyer de Lucerne, Gundoldingen, il *voulut se rendre* justice à lui-même, l'attaqua à l'improviste et le fit

prisonnier. C'était une atteinte à la souveraineté du canton de Lucerne. Pour empêcher le retour de semblables faits, les confédérés conclurent cette convention, qui contenait aussi les dispositions suivantes : « Dorénavant aucun prêtre ou laïque, noble ou roturier, ne pourra porter des armes dans la Confédération s'il est au service de l'Autriche », etc. « Les prêtres qui ne sont pas bourgeois (ressortissants des villes libres), campagnards (ressortissants des cantons à landsgemeinde), ou confédérés, ne peuvent invoquer aucun tribunal étranger, ni introduire une juridiction étrangère dans la Confédération, à moins qu'il ne s'agisse de matières ecclésiastiques », etc.

**125. La convention de Sempach (1393).** — Plus tard, la souveraineté fédérale fut renforcée par la *convention de Sempach* (1393), qui contient des dispositions sur l'organisation militaire, sur la conduite à tenir à l'égard des églises et envers les femmes pendant et après la bataille (d'où son nom de *Frauenbrief, charte des femmes*), ainsi que des prescriptions tendant à prévenir des guerres illégitimes et à régler les poursuites juridiques.

Voici quelques articles de la convention de Sempach. « 1. Les confédérés doivent s'assister fidèlement dans la guerre, oublier toute haine et vivre ensemble fraternellement. — 4. En campagne, aucun confédéré ne doit abandonner l'autre, même s'il était blessé. — 6. Les cadavres, les couvents et les chapelles doivent être protégés et ne doivent être profanés ni ouvertement ni secrètement. — 7. Aucune femme ne doit être outragée ou maltraitée par un confédéré, sauf le cas où elle-même aurait entrepris un acte d'hostilité contre les confédérés, soit par trahison, soit par délation. »

**126. L'inégalité des droits, cause de dissensions intérieures.** — Dans les cantons primitifs, tous les citoyens étaient libres et égaux en droits, mais il n'en était pas de même dans les territoires possédés par les villes souveraines. Là, c'étaient les landsgemeindes qui décidaient de toutes les questions importantes ; ici, les bourgeoisies, sans le concours des habitants des campagnes. Cette situation d'inégalité s'aggrava encore lorsque les confédérés eurent conquis l'Argovie sur le duc d'Autriche (1415) et l'eurent réduite à l'état de bailliages. Les huit cantons étaient ainsi des souverains qui possédaient des sujets.

Plus la Confédération s'agrandissait, plus il surgissait de questions difficiles entre les États qui la composaient. Le lien fédéral risqua de se déchirer en 1436 et dans les années suivantes, lorsque Zurich conclut, pour satisfaire des intérêts

particuliers, une alliance avec l'Autriche. Il fallut les batailles de St-Jacques sur la Sihl (1443) et de St-Jacques sur la Birse (1444), pour contraindre Zurich à renoncer à cette alliance séparée. La souveraineté fédérale prévalut ainsi de nouveau sur la souveraineté cantonale.

**127. Le convenant de Stanz (1481).** — Le danger d'une dislocation complète de la Confédération fut encore plus grand après la guerre de Bourgogne (1476). Deux partis étaient en présence : d'un côté, les cantons à landsgemeinde, de l'autre, les cantons à bourgeoisies. Grâce à l'heureuse influence de Nicolas de Flue, le conflit violent qui s'était élevé entre confédérés se termina à la diète de Stanz (1481) par l'adoption de la nouvelle convention connue sous le nom de *convenant de Stanz*. Le partage du butin de guerre fut réglé pour l'avenir ; l'admission de nouveaux cantons fut résolue ; toute alliance séparée fut interdite entre Etats confédérés et des dispositions furent prises pour assurer le maintien de la paix générale.

**128. Etat politique de la Suisse depuis la fin des guerres de Bourgogne (1476) jusqu'à la Révolution française (1789).** — Ces quatre conventions, le *pacte fédéral*, la *charte des prêtres*, la *convention de Sempach* et le *convenant de Stanz* formèrent, jusqu'à la fin du siècle dernier, la base du droit constitutionnel suisse. Successivement la Confédération s'était augmentée de cinq cantons : Fribourg et Soleure reçus en 1481, Bâle et Schaffhouse en 1501, et Appenzell en 1513. Elle avait conquis la Thurgovie, le Tessin et le Pays de Vaud, devenus des bailliages. Elle avait conclu des alliances avec divers petits Etats souverains environnants (Genève, le Valais, les Grisons, St-Gall, etc.). Elle avait été déchirée par des dissensions profondes résultant surtout de la question religieuse (catholicisme et réformation) ; l'inégalité existant entre les habitants des campagnes et ceux des villes, entre les bailliages et les Etats souverains avait aussi donné lieu plus d'une fois à des mouvements révolutionnaires (guerre des paysans, conjurations de Davel, de Chenaux, de Henzi, etc.).

Voici quels étaient les *bailliages communs* des confédérés : Le comté de Baden et les bailliages libres (Argovie), le comté de Thurgovie, Sargans, le Rheinthal, les quatre bailliages de Lugano, Locarno, Mendrisio et du Val Maggia, le comté de Bellinzone, la ville

de Rapperschwyl, les territoires d'Uznach, de Gaster et de Gams, les bailliages de Schwarzenbourg, de Morat, d'Orbe, de Grandson et d'Echallens.

Les alliés des confédérés étaient : 1. La petite république de Gersau (lac des Quatre-Cantons). 2. L'abbé d'Engelberg. 3. La ville de St-Gall. 4. L'abbé de St-Gall avec le Toggenbourg qui dépendait de lui. 5. La ville de Bienne. 6. Les comtes de Neuchâtel et Valangin. 7. L'évêque et le pays du Valais. 8. Les trois ligues rhétiennes. 9. La ville de Mulhouse. 10. La ville de Rottweil en Souabe. 11. La ville de Genève. 12. L'évêque de Bâle-Porrentruy (depuis la fin du 16e siècle).

**129. Constitution unitaire de la République helvétique (1798 à 1803).** — Telle était la situation de la Suisse lorsqu'éclata la Révolution française (1789). La proclamation des droits de l'homme devait trouver un grand écho dans un pays où l'inégalité était si criante. Les *sujets* suisses appelèrent l'intervention des armées françaises (1798) et, sous l'influence de la grande République française, une constitution unitaire fut aussi établie dans notre pays *(République helvétique* une et indivisible). Les cantons étaient réduits à l'état de simples départements. L'égalité des citoyens était proclamée. Le pouvoir législatif était exercé par deux chambres : un sénat, composé de quatre députés par canton, et un grand conseil nommé sur la base de la population ; — le pouvoir exécutif par un Directoire de cinq membres ; — le pouvoir législatif par un tribunal suprême composé d'un juge par chaque canton.

L'expérience ne dura que cinq années. Si, d'une part, l'émancipation des campagnes et des bailliages était une œuvre de justice, de l'autre, l'imitation servile des institutions françaises ne convenait pas à notre pays. La nouvelle constitution, imposée par les baïonnettes étrangères, suscita des oppositions et des agitations sans cesse renaissantes. Les unitaristes ou centralistes n'étaient qu'une minorité comparativement aux fédéralistes, qui voulaient le retour à l'ancien état de choses.

**130. Acte de médiation (1803).** — Afin de pacifier la Suisse, Bonaparte, alors Premier consul, fit accepter aux deux partis sa médiation ; il réunit des représentants de chaque groupe et élabora avec eux une nouvelle constitution qui porte dans l'histoire le nom d'*acte de médiation* (1803). Au lieu d'être une république une et indivisible, la Suisse

redevient un Etat fédératif composé des treize anciens cantons et de six autres, savoir : Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin et Vaud. Le régime démocratique est rétabli dans les cantons à landsgemeinde, le système représentatif est institué dans les autres sur la base d'un cens électoral et de l'égalité des droits pour les villes et les campagnes. Chaque canton envoyait un député et des suppléants à la diète, qui se réunissait tour à tour et d'une année à l'autre, à Fribourg, à Berne, à Soleure, à Bâle, à Zurich et à Lucerne.

**131. La réaction et le pacte de 1815.** — Les partisans des anciens privilèges ne subirent qu'à contre-cœur le nouvel ordre de choses, et s'efforcèrent de le faire modifier en profitant de l'affaiblissement, puis de la chute du puissant médiateur. Il s'engagea, pendant les années 1813 à 1815, des luttes constitutionnelles très vives, dans lesquelles les nouveaux cantons se trouvèrent menacés dans leur existence, les campagnes dans les droits qu'elles venaient d'acquérir, le lien fédératif dans son principe même. Il fallut de nouveau une intervention étrangère pour contenir ces tendances fâcheuses. Le congrès de Vienne (1814) ne reconnut l'indépendance et la neutralité de la Suisse que sous la condition que les cantons nouveaux seraient maintenus ; il ajouta à leur nombre ceux du Valais, de Neuchâtel et de Genève (1815).

Le *pacte fédéral de 1815* était un retour partiel à l'état de choses antérieur à la Révolution. Il restituait aux cantons une grande part de leur ancienne souveraineté, et leur laissait entre autres la liberté d'abolir l'égalité des droits ; il garantissait aussi l'existence des couvents et chapitres. Toutefois, il maintenait un lien fédéral assez fort ; il remettait la direction des affaires fédérales à un vorort qui alternait tous les deux ans entre Zurich, Berne et Lucerne. La diète, composée de deux représentants de chaque canton, siégeait à intervalles réguliers dans le chef-lieu du canton devenu vorort. C'était le gouvernement de ce canton qui dirigeait les affaires fédérales. Le pacte renfermait d'autres dispositions qui renforçaient le principe de la souveraineté fédérale, mais en somme, il était un grand recul sur l'acte de médiation. Aussi l'élément libéral ne cessa-t-il pas de le combattre et d'en poursuivre la modification.

**132. Le mouvement libéral et la constitution fédé-**

**rale de 1848.** — La révolution qui, en 1830, amena en France la chute de la Restauration, fit aussi sentir ses effets en Suisse. Dans douze cantons, des institutions libérales et démocratiques furent établies, et la demande d'une révision du pacte fédéral devint plus pressante. Le professeur Rossi, de Genève, fut chargé de préparer un projet de constitution, mais cette tentative de révision vint se heurter contre la résistance des partisans du passé. La tension grandit à mesure que la majorité du peuple suisse se pénétra des idées nouvelles, et un éclat terrible eut lieu dans la guerre dite du Sonderbund (1847) entre les cantons qui voulaient la révision du pacte et ceux qui s'étaient ligués entre eux (*Sonderbund*) pour maintenir l'état de choses existant. Les cantons du Sonderbund furent vaincus; la révision du pacte fut accomplie et la constitution fédérale de 1848 promulguée après qu'elle eut été adoptée par la majorité du peuple et des cantons (12 septembre 1848).

La constitution fédérale de 1848 a donné à la Confédération la force dont elle avait besoin, d'un côté pour maintenir l'ordre à l'intérieur, de l'autre, pour représenter et défendre les intérêts communs vis-à-vis de l'étranger. Elle a établi la pondération des pouvoirs en créant une double représentation des intérêts soit du peuple suisse dans son ensemble, soit de chaque canton pris séparément (conseil national et conseil des Etats). Elle a créé l'unité de gouvernement par la nomination d'un pouvoir exécutif de sept membres veillant aux relations extérieures et au respect de la constitution. Elle a réservé à la Confédération le droit de disposer de l'armée pour le maintien de l'ordre intérieur et la sauvegarde de l'indépendance nationale. Elle a répondu à des besoins généralement sentis en centralisant plusieurs grands services publics: les monnaies et les poids et mesures, la fabrication de la poudre, les postes et les télégraphes. Elle a donné à la Confédération une source de revenus dans le produit des péages. Elle a jeté les premières bases de l'égalité civile et politique des citoyens suisses.

**133. Le progrès des idées d'unification et la révision de 1872-1874.** — La constitution fédérale de 1848 a procuré à la Suisse plus de trente années de bonheur et de prospérité sans précédents. Elle était véritablement proportionnée aux besoins de la nation. Mais le temps marche incessamment, faisant surgir sous ses pas des questions nouvelles

qui veulent aussi être résolues. Le développement du commerce et de l'industrie a poussé un nombre toujours plus grand de citoyens suisses à aller s'établir dans un autre canton que celui de leur origine: ils ont réclamé l'égalité des droits. La paix confessionnelle était souvent troublée par des actes d'intolérance: on a demandé l'intervention du pouvoir central. La diversité des législations civiles est un obstacle aux relations multiples de la vie; elle s'oppose au développement normal de notre commerce soit à l'intérieur, soit avec l'étranger: on a désiré une unification plus grande sous ce rapport. L'intervention fédérale a paru nécessaire dans de nombreux domaines de l'économie nationale. On a également reconnu que l'instruction de l'armée devait être confiée à la Confédération dans l'intérêt d'une défense nationale sérieuse.

Tous ces besoins divers travaillaient le peuple suisse dans les années 1860 à 1870. La grande et terrible guerre franco-allemande, aussi bien que la constitution de deux grands Etats dans notre voisinage (l'empire d'Allemagne et le royaume d'Italie), nous imposaient le devoir d'organiser la Confédération d'une manière plus forte pour la mettre en état de remplir les obligations nouvelles qui résultaient des changements survenus en Europe. Une révision de la constitution fut entreprise et menée avec ardeur dans les années 1871 et 1872; mais les partisans de la centralisation qui avaient pour programme: « une armée et un droit », ne purent faire passer l'œuvre adoptée par les chambres; elle échoua dans la votation du 12 mai 1872 par le vote négatif de 261,072 citoyens contre 255,609 et de 13 cantons contre 9.

Néanmoins, le mouvement une fois lancé ne pouvait s'arrêter ainsi. Le projet de constitution fut repris et amélioré sur les points qui l'avaient fait repousser. Le 19 avril 1874, la nouvelle constitution fédérale fut adoptée par une majorité de 340,199 voix contre 198,013 et de 14 $^1/_2$ cantons contre 7 $^1/_2$.

C'est cette constitution qui nous régit et dont nous allons maintenant examiner les principes et le fonctionnement.

Relativement au *vote du peuple*, la votation du 19 avril a donné les résultats suivants:

| Cantons | Acceptants | Rejetants |
|---|---|---|
| Zurich . . . . . | 61,779 | 3,516 |
| Berne . . . . . | 63,367 | 18,225 |
| *A reporter* . . . | 125,146 | 21,741 |

| Cantons | Acceptants | Rejetants |
|---|---|---|
| Report . . . | 125,146 | 21,741 |
| Lucerne . . . . | 11,276 | 18,188 |
| Uri . . . . . . | 332 | 3,866 |
| Schwyz . . . . | 1,988 | 9,298 |
| Unterwald-le-Haut | 562 | 2,807 |
| Unterwald-le-Bas. | 522 | 2,325 |
| Glaris . . . . . | 5,196 | 1,643 |
| Zoug . . . . . | 1,797 | 2,740 |
| Fribourg . . . . | 5,568 | 21,368 |
| Soleure . . . . | 10,739 | 5.746 |
| Bâle-Ville . . . . | 6,821 | 1,071 |
| Bâle-Campagne . | 9,236 | 1,428 |
| Schaffhouse . . . | 6,596 | 219 |
| Appenzell-Rh. Ext. | 9,858 | 2,040 |
| Appenzell-Rh. Int. | 427 | 2,558 |
| St-Gall . . . . . | 26,134 | 19,939 |
| Grisons . . . . | 10,624 | 9,492 |
| Argovie . . . . | 27,196 | 14,558 |
| Thurgovie . . . | 18,232 | 3,761 |
| Tessin . . . . . | 6,245 | 12,507 |
| Vaud . . . . . | 26,204 | 17,362 |
| Valais . . . . . | 3,558 | 19,368 |
| Neuchâtel . . . | 16,295 | 1,251 |
| Genève . . . . . | 9,674 | 2,827 |
| | 340,199 | 198,013 |

Relativement au *vote des Etats*, les cantons suivants ont formulé des votes spéciaux : Uri, Unterwald-le-Bas, Glaris, Grisons, Tessin, Genève. Les Etats de Glaris, des Grisons, du Tessin et de Genève se sont prononcés pour l'acceptation, et ceux d'Uri et d'Unterwald-le-Bas pour le rejet. Tous les autres Etats ont déclaré qu'ils considéraient le vote du peuple comme étant le vote de l'Etat.

La constitution fédérale a été promulguée le 28 mai pour entrer en vigueur à dater du 29 mai 1874. Nous en reproduisons plus loin le texte intégral (voir pages 222 et suivantes).

## Questionnaire.

122. Montrez l'étroite connexité qui existe entre les institutions du peuple suisse et la nature du pays qu'il habite. Ancienneté des traditions d'indépendance en Suisse. — 123. Quelles sont les origines de la Confédération actuelle ? A quelle date fut conclu le *premier pacte fédéral* ? Quels furent les premiers cantons qui composèrent la Confédération ? De quels Etats s'agrandit-elle successivement ? (indiquer l'époque de l'admission). Jusqu'à quand dura la *confédération des huit cantons* ? La souveraineté de chaque Etat était-elle absolue ? En quoi était-elle limitée ? — 124. Qu'est-ce que la *charte des prêtres* ? Quand fut-elle conclue ? Quel principe important a-t-

elle introduit dans le droit fédéral ? — 125. Que contient la *convention de Sempach* ? Quelle en est la date ? — 126. Les citoyens suisses étaient-ils égaux en droits ? Quels dangers l'inégalité fit-elle courir à la Confédération ? Dans quelle circonstance grave la souveraineté fédérale fut-elle mise en péril par un canton ? — 127. Qu'est-ce que le *convenant de Stanz* ? Comment fut-il amené ? — 128. Quel fut l'état politique de la Suisse depuis 1476 jusqu'à 1789 ? — Indiquez l'entrée successive des nouveaux Etats qui formèrent *la Confédération des treize cantons* ? — 129. Quelle fut l'influence de la révolution française sur les institutions suisses ? Quelles dispositions renfermait la *constitution unitaire* ? Combien de temps dura-t-elle ? Pourquoi la *République helvétique* ne put-elle exister ? — 130. Qu'est-ce que *l'acte de médiation* ? Combien de cantons nouveaux créa-t-il ? — 131. Pourquoi l'acte de médiation fut-il remplacé par le *pacte fédéral de 1815* ? Caractère de ce pacte. — 132. Comment l'esprit libéral comprimé par la Restauration réussit-il à reprendre le dessus en Europe ? Son influence en Suisse. Quelles furent les causes de la guerre du Sonderbund ? Caractère essentiel de la *constitution fédérale de 1848*. — 133. Quels furent les motifs qui conduisirent à réviser cette constitution ? A quoi l'échec de la révision de 1872 doit-il être attribué ? Quelle est la date de la constitution fédérale actuelle ? Par quelle majorité fut-elle adoptée ?

---

# CHAPITRE XX

## LA SOUVERAINETÉ

**134. La souveraineté fédérale et la souveraineté cantonale; importance et utilité de chacune d'elles. —** L'histoire intérieure de la Suisse est, nous venons de le voir, celle de la lutte des deux souverainetés, fédérale et cantonale. C'est une loi de la nature que tout organisme, pour prospérer, doit avoir un centre qui veille à la conservation des parties et en dirige les mouvements essentiels. A défaut de ce centre, les parties se désagrègent, et l'organisme cesse d'exister comme ensemble. Si la souveraineté fédérale n'avait pas toujours réussi à prendre le dessus sur les tendances séparatrices des Etats, depuis longtemps la Confédération suisse n'existerait plus. Les cantons primitifs, si glorieux que soit leur rôle dans la création de l'Etat suisse, n'auraient pu résister seuls à de puissants voisins. Pas plus que les autres cantons, ils ne doivent donc regretter les sacrifices qu'ils ont été appelés à faire au profit de l'unité nationale.

D'un autre côté, il faut aussi reconnaître que la nature de notre sol, le passé du peuple suisse, les différences d'origine, de race, de langue, de religion, d'usages qui le caractérisent, la longue habitude que chaque peuplade a eue de pourvoir elle-même directement à ses destinées, ne permettent pas d'unifier la souveraineté comme on a pu le faire dans d'autres pays beaucoup plus étendus que le nôtre. Le maintien d'une double souveraineté a ses inconvénients, mais il a aussi ses avantages, dont le principal est que la liberté, l'esprit d'initiative, la pratique des affaires publiques, le patriotisme se développent mieux et font mieux valoir toutes les forces vives de la nation. Mais il faut une sage pondération et limitation des deux souverainetés, suivant les exigences de l'époque qu'on traverse, afin que des conflits aigus ne se produisent pas entre le centre et les parties.

A ce point de vue, la constitution unitaire de 1798 n'était pas plus supportable pour la nation suisse que le pacte réactionnaire de 1815. Par contre, la constitution de 1848 a, on peut le dire, été parfaitement appropriée aux besoins de l'époque. Celle de 1874, qui en est le développement, contient peut-être un peu plus de centralisation que le tempéra-

ment de la majorité du peuple n'en réclame; aussi l'application en est-elle entourée de difficultés. Les premières lois importantes qui en ont découlé (organisation militaire, état civil, etc.), ont provoqué une réaction sensible contre la souveraineté fédérale, mais on s'est accoutumé à ces lois, car, si elles sont à quelques égards défectueuses, elles réalisent aussi de véritables progrès. Il est à peu près certain que peu à peu les autres dispositions rencontreront aussi l'assentiment général.

La constitution fédérale a pour objet de régler d'une manière aussi précise que possible le partage de la souveraineté. Voyons comment elle s'y est prise.

**135. Partage et exercice de la souveraineté en général** (art. 1 à 7)[1]. — Dans ses articles 1 à 7, la constitution consacre expressément, d'une manière générale, le double rapport qui résulte de la double souveraineté. Ce sont les peuples des cantons qui s'unissent par une solennelle alliance pour former la Confédération suisse (art. 1er), dans un but d'indépendance vis-à-vis de l'étranger, d'ordre et de tranquillité à l'intérieur, de protection réciproque de la liberté et des droits de chacun et d'accroissement de la prospérité commune (art. 2). La souveraineté des cantons leur est expressément garantie par l'art 5, sous la réserve qu'ils soumettent leurs constitutions à l'approbation fédérale, lesquelles constitutions doivent être conformes aux prescriptions fédérales (art. 6). Ils ne peuvent constituer entre eux de ligues politiques particulières dans le genre du Sonderbund, et doivent soumettre à la Confédération les conventions d'ordre législatif, administratif et judiciaire qu'ils pourraient conclure entre eux (art. 7). Quant à la souveraineté fédérale, elle ne peut s'exercer que dans les limites tracées par la constitution fédérale ; le reste relève de la souveraineté cantonale (art. 3). Mais il doit être bien entendu que les vingt-deux peuples qui composent la Confédération ne doivent pas se considérer comme étant étrangers l'un à l'autre: si chacun d'eux peut maintenir son originalité, tous ensemble n'en forment pas moins une seule nation, la nation suisse, dont tous les ressortissants sont égaux devant la loi fédérale ou cantonale (art. 4).

**136. De la souveraineté pour les relations extérieures** (art. 8 à 12). — Les *relations de la Suisse avec l'é-*

[1] *Voir pour le texte même des articles, à la fin de la 4e partie, pages 222 et suivantes.*

*ranger* sont exclusivement l'affaire de la souveraineté fédérale (art. 8 à 12). A elle le droit de paix et de guerre (art. 8); à elle les relations diplomatiques (art. 10).

On autorise seulement les cantons à faire des traités avec l'étranger et à correspondre avec des fonctionnaires étrangers pour des affaires de peu d'importance (art. 9 et 10, second alinéa). La Confédération interdit les capitulations militaires, devenues une des hontes de la Suisse (art. 11); Elle ne permet à ses fonctionnaires et à ses officiers et soldats d'accepter ni pensions, ni présents, ni décorations de l'étranger, car les Suisses ne doivent être les valets de personne ni porter aucune livrée (art. 12).

— Une *capitulation militaire* était un traité conclu avec un gouvernement étranger et par lequel un ou plusieurs cantons suisses s'engageaient à lui fournir, moyennant finance, un certain nombre d'hommes armés. C'est l'héroïsme des Suisses, leur fidélité, leur vaillance qui les avaient fait rechercher des souverains étrangers comme soldats. Ils ont été mêlés à toutes les guerres européennes pendant plusieurs siècles et ont glorieusement maintenu leur réputation de bravoure. Mais les capitulations militaires avaient les conséquences les plus fâcheuses pour la moralité du peuple suisse et de ses autorités. C'est à force d'intrigues et d'argent que les ambassadeurs des souverains étrangers réussisaient à les conclure. Les Suisses prenaient au service étranger des mœurs dissolues. Fait odieux, il leur arrivait souvent de se rencontrer frères contre frères, dans des armées ennemies. Il était temps, en 1848, que ce grand scandale donné par notre petite république prît fin.

**137. De la souveraineté sous le rapport militaire** (art. 13 à 22). — Les articles 13 à 22 règlent l'*organisation de l'armée et le droit d'en disposer*. C'est la Confédération qui habille, qui arme, qui équipe, qui instruit et qui solde les troupes (art. 20); elle indemnise les cantons pour le matériel qu'ils lui fournissent (art. 20 et 22). Elle seule peut mettre sur pied plus de 300 hommes de troupes (art. 13, second alinéa); elle seule peut trancher des différends entre deux cantons (art 14 et 16), ou apaiser des troubles graves dans l'intérieur d'un canton (art. 16). Nous examinerons du reste plus en détail l'organisation militaire de la Suisse. Pour le moment, nous ne nous occupons que de la répartition de la souveraineté.

**138. De la souveraineté au point de vue territorial**

(art. 23 à 26). — La Confédération a le droit de disposer dans certaines limites du *territoire des cantons* (art. 23 à 26). Elle peut ordonner ou interdire des travaux publics lorsque l'intérêt général de la Suisse est en jeu (art. 23, premier et troisième alinéas ; elle peut faire une loi d'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 23, second alinéa). Elle a le droit de prendre les mesures nécessaires pour la correction des torrents et le reboisement des forêts dans les régions élevées (art. 24); elle peut régler l'exercice de la pêche et de la chasse (art. 25); elle statue les dispositions nécessaires pour la construction et l'exploitation des chemins de fer (art. 26). Mais sous ces divers rapports, elle n'exerce qu'un droit de haute surveillance; elle n'exécute pas elle-même, directement, par ses propres organes, les lois qu'elle édicte; ce sont les cantons qui exercent la souveraineté quant à cette exécution, et la Confédération ne pourrait se substituer à eux que s'ils négligeaient gravement leurs devoirs ou s'ils se refusaient à les remplir. L'ordre public est en effet intéressé à ce que des prescriptions fédérales ne soient pas violées dans un canton alors que les autres cantons s'y conforment fidèlement.

**139. De la souveraineté en matière scolaire** (art. 27). — L'art. 27 donne à la Confédération des compétences en matière d'*instruction*. Elle peut fonder ou subventionner des établissements d'instruction supérieure (premier alinéa); elle exerce la haute surveillance sur l'enseignement primaire (2me, 3me et 4me alinéas); mais sous ce dernier rapport il est expressément prévu que ce sont les cantons qui en ont la direction immédiate.

**140. De la souveraineté dans les matières de l'ordre économique** (art. 28 à 42). — Les art. 28 à 30 attribuent à la Confédération le droit de percevoir des *péages* à la frontière, et déterminent les principes qui doivent présider à leur perception et l'affectation qu'ils doivent trouver. C'est la principale recette de la Confédération. Les cantons ont renoncé à toute souveraineté à cet égard.

— Le mot « péages » signifie droit de passage. On n'a pas voulu employer le mot de « douanes » usité dans les autres pays, pour *bien faire voir que* la Suisse entendait ne percevoir que des droits *très modérés à sa frontière*, dans un but fiscal et non point dans un *but de protection* contraire au libre échange.

La Confédération veille à ce que la *liberté de commerce et d'industrie* soit respectée dans toute la Suisse, non seulement de canton à canton, mais à l'intérieur même de chaque canton (art. 31). Il ne peut être apporté d'autres restrictions à cette liberté que celles prévues à ce même article 31, lettres *a*, *b* et *c*. L'une des plus importantes restrictions est celle maintenue encore jusqu'au 1er janvier 1891, en faveur des cantons qui perçoivent des droits d'entrée sur les vins et autres boissons spiritueuses *(ohnngelder)*; ces droits ne peuvent être relevés par eux jusqu'à leur disparition complète (art. 32). C'est une des conséquences de la souveraineté reconnue à la Confédération en matière de péages. La liberté de commerce et d'industrie n'est pas seulement une question de souveraineté; elle rentre aussi dans le domaine des droits individuels et collectifs dont nous nous occuperons plus loin.

La liberté de commerce et d'industrie comprend le libre exercice des *professions*. Celles dites *libérales* (médecins, avocats, etc.), sont généralement exercées par des personnes qui doivent avoir fait un examen prouvant leur capacité. La Confédération, en reconnaissant aux cantons le droit de continuer à exiger ces preuves de capacité, se réserve la faculté d'établir à ce sujet des prescriptions uniformes pour que ces personnes puissent exercer leur profession dans toute l'étendue de la Suisse (art. 33).

Au nom de la protection due aux faibles, la Confédération se réserve de légiférer sur le *travail dans les fabriques*, ainsi que sur les opérations faites en Suisse par les *agences d'émigration* et par les *compagnies d'assurances* (art. 34). Elle ne veut pas que les citoyens soient à la merci de gens qui les exploiteraient indûment et nuiraient, par des procédés blâmables, à leur santé ou à leur fortune. C'est le même motif qui a fait interdire les *maisons de jeu* et les *loteries* (art. 35).

La *poste* et les *télégraphes* relèvent exclusivement de la souveraineté fédérale, dans l'intérêt général (art. 36), et la Confédération a le droit d'exercer la haute surveillance sur les routes et ponts dont le maintien l'intéresse pour la régularité des communications postales (art. 37) et aussi sans contredit pour la défense nationale (routes stratégiques).

La *régale des monnaies* est de même exclusivement fédérale (art. 38). *L'émission et le remboursement des billets de banque* peuvent également être réglés par la Confédération, mais à l'exclusion de tout monopole ou du cours forcé de ces billets (art. 39).

La détermination du *système des poids et mesures* est de compétence fédérale, mais l'exécution des lois sur la matière est remise aux cantons (art. 40).

Enfin la *régale des poudres* est attribuée à la Confédération (art. 41).

L'art. 42 résume les éléments des *recettes* cédées par les cantons à la Confédération, pour faire face à ses dépenses. Nous examinerons plus loin la nature et l'importance de ces recettes.

**141. De la souveraineté quant à la garantie des droits des citoyens** (art. 43 à 68). — Les art. 43 à 68 sont relatifs aux *droits individuels et collectifs des citoyens*. La Confédération a tenu à garantir elle-même à tous les citoyens suisses, quels que soient leur canton d'origine, leur commune ou bourgeoisie, leur religion, le lieu de leur établissement, un minimum de droits se rapprochant autant que possible de l'égalité. L'examen détaillé de ces articles importants fera l'objet du chapitre suivant.

**142. De la souveraineté sous divers autres rapports** (art. 69 et 70). — Enfin, les art. 69 et 70 s'occupent d'objets qui se rapportent, le premier, à la *police sanitaire des hommes et du bétail* sur laquelle la Confédération peut légiférer en vue de prévenir le danger général *d'épidémies* et *d'épizooties*; — le second, au droit souverain qu'elle possède d'expulser de son territoire les *étrangers* qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. C'est un des côtés du *droit d'asile* que nous traiterons plus loin (§ 225).

**143. Résumé des §§ 134 à 142.** — Tel est le partage qui a été fait de la souveraineté entre la Confédération et les cantons. On voit que la souveraineté *fédérale* s'étend un peu sur tous les domaines : les relations étrangères, le militaire, une partie de la justice et de la police, ainsi que des travaux publics, les moyens d'échange (monnaies, billets de banque, poids et mesures), les moyens de communication (chemins de fer, postes et télégraphes), l'instruction publique, le développement de l'économie nationale. Mais dans la plupart de ces services, son rôle est borné à une haute surveillance: *la Confédération* édicte des dispositions de principe et en *remet l'exécution* aux cantons.

*La souveraineté cantonale* est *relative* pour toutes les ma-

tières qui relèvent aussi de la haute surveillance fédérale. Elle est *absolue* dans les domaines suivants : le droit civil concernant les personnes (statut personnel), le droit immobilier, le droit pénal, l'administration de la justice civile et pénale, y compris l'organisation des tribunaux, la police cantonale et locale, l'organisation des communes et bourgeoisies, les travaux publics en général, l'organisation scolaire à tous les degrés (sous réserve des principes généraux contenus dans l'art. 27), les mesures relatives à l'organisation du crédit, etc. Les cantons peuvent faire librement les lois dans les limites de leur souveraineté; ils ont les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire; ils constituent eux-mêmes leurs services publics et prélèvent les impôts nécessaires pour y faire face. Ils sont donc de vrais Etats souverains qui n'ont cédé au pouvoir central que des attributions de nature générale, intéressant au même degré toutes les parties de l'Etat fédératif.

**144. Il faut l'accord des deux souverainetés pour réviser la constitution fédérale** (art. 118 à 121). — L'équilibre entre les deux souverainetés doit résulter de l'accord des deux éléments qui les représentent : l'un de ces éléments est la nation suisse considérée dans son ensemble; l'autre est chaque Etat considéré à part.

Or, cet accord est expressément prévu pour l'adoption de la constitution fédérale, qui règle le partage de la souveraineté. Les art. 118 à 121 s'occupent de la *révision de la constitution fédérale*. L'art. 121 dit expressément qu'il faut, pour que la constitution entre en vigueur, qu'elle ait été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats. Autrement dit, il faut l'accord de la nation et des Etats pour qu'une modification quelconque soit introduite dans le partage de la souveraineté.

En présence de cette disposition, l'art 120 peut paraître une anomalie. Suivant cet article, si, en effet, les représentants de la nation et ceux des Etats ne se mettent pas d'accord pour réviser la constitution, ou si cinquante mille citoyens demandent cette révision, c'est la majorité populaire seule qui décide s'il y a lieu ou non à réviser. Mais il faut remarquer qu'il s'agit seulement ici d'une décision préalable : le fond n'est pas encore définitivement réglé, il l'est seulement lorsque la révision a été réellement faite, et alors l'art. 121 retrouve son application, c'est-à-dire que la décision

finale est remise aux deux éléments qui représentent l'un souveraineté fédérale, l'autre, la souveraineté cantonale.

---

**Questionnaire.**

134. Les cantons auraient-ils eu chance de subsister sans la souveraineté fédérale? Quelle est l'utilité de la souveraineté cantonale? Le peuple suisse paraît-il fait pour une constitution unitaire? Pourrait-il, d'un autre côté, retourner sans dommage à une constitution comme le pacte de 1815? Que dites-vous de la constitution de 1848? de celle de 1874? — 135. De quels Etats se compose la Confédération suisse? Quel est son but? Quelle est la situation des cantons vis-à-vis de la Confédération, sous le rapport de leur souveraineté en général? sous le rapport de leurs constitutions? sous le rapport des droits des citoyens suisses? Les cantons peuvent-ils conclure entre eux des alliances séparées? — 136. Qui exerce la souveraineté dans les relations avec l'étranger? A quoi se bornent les droits des cantons sous ce rapport? Qui exerce le droit de paix et de guerre? Pourquoi la Confédération a-t-elle interdit les *capitulations militaires*? Pourquoi défend-elle à ses fonctionnaires et à ses officiers d'accepter des décorations et des présents de l'étranger? — 137. Qui organise l'armée? Qui l'habille, l'arme et l'équipe? Qui l'instruit? Qui en dispose? Quel est sous ce rapport le droit des cantons? — 138. Dans quelle mesure la Confédération peut-elle disposer du territoire des cantons : pour des travaux publics? pour la correction des torrents et le reboisement des forêts? pour l'exercice de la chasse et de la pêche? en matière de chemins de fer? Quelle est la nature du droit de haute surveillance qu'elle exerce? — 139. En quoi consistent les compétences de la Confédération sous le rapport scolaire? — 140. Quelles sont les attributions fédérales dans le domaine économique : péages? liberté de commerce et d'industrie? ohmgelder? professions libérales? travail dans les fabriques? agences d'émigration? compagnies d'assurances? maisons de jeu et loteries? postes et télégraphes? monnaies? billets de banque? poids et mesures? poudres? — 141. Dans quelle mesure la Confédération s'occupe-t-elle des droits individuels et collectifs des citoyens suisses? — 142. Quelles sont les compétences fédérales sous le rapport de la police sanitaire? en matière de police des étrangers? — 143. Résumez les objets placés en entier ou en partie dans la souveraineté fédérale. Sur quels objets la souveraineté cantonale est-elle absolue? — 144. Quelles sont les formes prévues pour la révision de la constitution fédérale? Pourquoi faut-il, dans ce cas, l'accord de la majorité du peuple suisse et de celle des cantons?

---

# CHAPITRE XXI

## LES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS

**145. — Nécessité de la garantie des droits des citoyens par la Confédération.** — Pour qu'une nation soit forte, il faut que ses fils se sentent libres et égaux en droits sur toute l'étendue de son territoire. Les nécessités de la vie obligent les populations à se mélanger toujours davantage: il serait contraire aux principes républicains de liberté, d'égalité et de fraternité que les ressortissants d'un canton confédéré fussent traités comme des étrangers sur le territoire de l'autre. Ce sont ces considérations qui ont fait introduire dans la constitution fédérale les art. 43 à 48, qui concernent l'*établissement et le séjour des citoyens suisses.*

Dans le droit public suisse, on nomme *établis* les citoyens qui ont fixé, dans un autre canton que celui de leur origine, leur domicile principal, le siège principal de leur activité. Les citoyens en *séjour* sont ceux qui, suivant toute probabilité, ne se fixeront pas définitivement dans le canton qu'ils habitent: par exemple les ouvriers ambulants, les maçons, certaines catégories de domestiques, les étudiants, etc. Cette distinction, qui existe dans la plupart des cantons, prête à l'arbitraire comme nous le verrons plus loin (§ 149).

**146. De l'indigénat suisse.** — L'art. 43 pose d'abord le principe de l'*indigénat suisse,* c'est-à-dire que la qualité générale de tout ressortissant d'un canton, qu'il soit Bernois, Zurichois, Neuchâtelois, Grison, etc., c'est d'être citoyen suisse (1er alinéa). En cette qualité, il est électeur fédéral quel que soit le lieu de son domicile (2me alinéa), mais il ne peut exercer les droits politiques dans plus d'un canton, c'est-à-dire qu'il ne peut voter qu'au lieu de son domicile (3me alinéa). En matière cantonale et communale, l'égalité n'existe obligatoirement qu'en faveur du Suisse établi, mais les cantons sont certainement libres de l'étendre aux citoyens en séjour. Cette égalité ne porte pas sur les affaires purement bourgeoisiales (4me alinéa ; voir § 85). L'exercice des droits politiques cantonaux et communaux peut être subordonné par le canton à un établissement de trois mois (5me alinéa): il convient, en effet, que le citoyen établi ait

fait un petit stage dans son nouveau domicile avant de prendre part aux affaires publiques. — La Confédération exerce la haute surveillance sur la manière dont les cantons et les communes observent ces dispositions (6me alinéa).

L'*indigénat suisse ne se perd pas,* et par conséquent chaque canton est toujours tenu de recevoir ses ressortissants et ne peut ni les exiler, ni les priver de leur droit d'origine ou de cité. D'un autre côté, pour empêcher des abus de se produire, la Confédération s'est réservé de fixer les conditions auxquelles les étrangers peuvent être *naturalisés*, ainsi que celles de la renonciation d'un Suisse à sa nationalité (art. 44).

**147. Droit du canton de refuser ou de retirer l'établissement aux malfaiteurs et aux pauvres d'autres cantons.** — S'il n'y avait en Suisse qu'une souveraineté, les questions d'établissement seraient faciles à régler; mais la double souveraineté a rendu nécessaires des mesures spéciales pour empêcher qu'un canton ne rejette sur le territoire des autres les mauvais éléments qu'il renferme dans son sein. Les malfaiteurs et les pauvres constituent une charge pour les cantons. Or, il est arrivé que des cantons, au lieu de punir leurs malfaiteurs, les laissaient libres à la condition de quitter leur territoire, et au lieu d'assister leurs pauvres, les envoyaient mendier ailleurs. Il a fallu porter remède à cet état de choses: la constitution fédérale a par conséquent posé le principe qu'aucun canton ne pourrait être tenu de garder chez lui les ressortissants d'autres cantons qui se conduisent mal ou qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique. Et, comme le canton d'origine est toujours tenu de recevoir ses ressortissants, il s'en suit que ses malfaiteurs et ses pauvres lui reviennent, ce qui est de bonne justice. Telle est la portée des dispositions contenues dans les cinq premiers alinéas de l'art. 45. — Les deux derniers alinéas pourvoient à ce que l'établissement ne soit pas rendu difficile ou impossible par des contributions trop lourdes ou inégales.

**148. Du droit civil applicable aux citoyens établis; double imposition.** — Il résulte de la double souveraineté des difficultés très grandes pour fixer le droit applicable aux citoyens établis en matière de statut personnel, *par exemple en ce* qui concerne les effets civils du mariage,

les successions, etc. Est-ce que, si un Genevois meurt à Berne, sa succession doit être ouverte suivant le droit bernois ou suivant le droit genevois ? Est-ce que, si une femme a fait un contrat de mariage d'après la loi du canton où elle s'est mariée, ce contrat est valable dans tous les autres cantons où elle pourrait ensuite s'établir ?

Voilà un exemple des nombreuses questions qui naissent chaque jour au sujet des rapports de droit civil des personnes établies. La constitution fédérale a fixé comme règle que la loi du domicile était applicable, mais elle a prévu des exceptions qui pourront être précisées dans une loi spéciale. Cette loi est très difficile à faire ; un projet a été présenté, mais on a reculé devant son adoption, et la conviction s'impose de plus en plus que l'on ne sortira de la difficulté que par la centralisation complète du droit civil (voir § 155).

Une autre difficulté très fréquente, c'est celle qui se présente lorsqu'il s'agit de l'imposition d'un citoyen qui a des biens dans plusieurs communes ou plusieurs cantons : il peut arriver qu'à chaque endroit on lui réclame une contribution trop forte. La loi fédérale doit obvier à cet abus (art. 46) ; elle est aussi très difficile à établir et n'a pu encore être faite.

**149. Différence entre l'établissement et le séjour ; droit civil applicable aux citoyens en séjour.** — La limite à tracer entre les citoyens établis et ceux en séjour est très arbitraire, nous l'avons déjà dit (§ 145). On a envisagé qu'une loi fédérale était nécessaire pour empêcher les cantons de se livrer à des classifications qui priveraient un grand nombre de citoyens de l'égalité que la constitution fédérale a voulu leur garantir, et cela en étendant la notion du séjour à des catégories de citoyens qui ont cependant un domicile fixe et permanent dans le canton : par exemple la plupart des domestiques. Or, on remarquera que les droits des citoyens en séjour ne sont pas réglés par la constitution fédérale, mais dépendent seulement de la loi fédérale à faire. Tant que cette loi n'est pas faite, la souveraineté cantonale subsiste en plein. Il en est de même pour les droits civils de cette classe de citoyens (art. 47). C'est encore un des domaines les plus difficiles à régler. Deux lois ayant pour but de fixer les droits politiques des citoyens en séjour ont été repoussées par le peuple suisse (votations des 23 mai 1875 et 21 octobre 1877).

**150. Soins aux malades pauvres d'autres can-**

**tons.** — L'art. 48 s'inspire d'une pensée humanitaire. Il ne faut pas que les malades pauvres manquent de soins et d'une sépulture convenable parce qu'ils ne sont pas dans leur canton d'origine.

**151. Articles confessionnels:** *A.* **Liberté de croyance et liberté des cultes.** — Avec les art. 49 à 54, nous abordons un groupe de dispositions qui ont pour but de garantir la liberté, l'égalité et la paix au point de vue confessionnel.

L'art. 49 garantit la liberté de conscience de la manière la plus absolue, sous la réserve: 1° des droits de l'autorité paternelle sur les enfants âgés de moins de 16 ans (3me alinéa); 2° des droits de la société sur chacun de ses membres pour l'accomplissement des devoirs civiques (5me alinéa): ainsi on ne peut refuser le service militaire pour cause d'opinion religieuse; de même on ne peut refuser de payer l'impôt que si le produit est *spécialement affecté* aux frais d'un culte dont on ne fait pas partie (6me alinéa). (Ces mots « spécialement affecté » excluent la possibilité de refuser le paiement d'un impôt général ou d'en demander la réduction parce que l'Etat entretient une ou plusieurs églises officielles).

L'art. 50 proclame, d'un côté, le libre exercice des cultes, mais de l'autre la suprématie de l'Etat (Confédération et cantons) sur les communautés religieuses. Celles-ci doivent respecter les lois de l'Etat et ne pas troubler le bon ordre ni la paix publique. Le dernier alinéa de l'article indique que dans ses rapports avec la hiérarchie catholique romaine, l'Etat entend maintenir ses droits de souveraineté, et n'admet pas que le saint-siège puisse ériger d'évêchés sur le territoire suisse sans son approbation.

**152.** *B.* **Jésuites et couvents.** — Les art. 51 et 52 ont un caractère exceptionnel qui tient à l'histoire de notre pays. Les agitations très vives auxquelles ont donné lieu la question des jésuites et celle des couvents, et qui ont conduit à la guerre du Sonderbund, sont la raison des mesures restrictives qui ont été prises vis-à-vis de ces ordres religieux.

**153.** *C.* **Etat civil et droit au mariage.** — Tout citoyen libre doit pouvoir naître, vivre, se marier, élever sa famille et mourir sans être entravé ou molesté dans l'accomplissement de ces actes par les autorités religieuses ou

politiques de son pays. Un citoyen ne doit pas être traité comme un paria parce qu'il n'appartient pas à la confession dominante, ou parce qu'il est pauvre ou pour tout autre motif semblable. L'enfant qui naît est un citoyen, quels que soient ses parents; un catholique doit pouvoir épouser une protestante, et un israélite une catholique, si les deux époux se conviennent; tout homme a droit à une sépulture convenable. Tels sont les motifs qui ont fait instituer dans tous les pays libres l'état civil laïque; tels sont ceux qui ont présidé à la rédaction des art. 53 et 54 de la constitution fédérale. Nous verrons plus loin (§ 194, chiffre 5) quelle loi fédérale est résultée de ces deux articles.

**154. Libertés collectives.** — Les libertés collectives sont garanties par les art. 55 (*liberté de la presse*), 56 (*liberté de réunion et d'association*), 57 (*droit de pétition*). (Voir §§ 33 et 34).

— La liberté de la presse et le droit de réunion et d'association sont de ceux que le peuple suisse pratique le plus largement; ils sont la base essentielle de la vie publique intense qui règne dans notre pays. On compte en Suisse plus de 300 journaux politiques représentant les divers partis. Il faut bien reconnaître que plusieurs sont écrits avec une extrême violence, mais, en général, la presse suisse est honnête et modérée dans sa polémique, comme doit l'être la presse d'un pays libre et éclairé, où ce ne sont pas les gros mots mais les bons arguments qui doivent convaincre les citoyens.

Quant à la liberté d'association, elle a donné naissance à des centaines et à des milliers de sociétés de toute nature: bienfaisance, utilité publique, politique, agrément, etc., etc. La plupart de ces sociétés sont reliées entre elles par un lien cantonal ou fédéral. Elles ont des réunions et des fêtes fréquentes, trop fréquentes peut-être à cause des dépenses qui en résultent, mais elles ont dans tous les cas l'avantage inappréciable d'apprendre aux citoyens du même canton et aux confédérés à se connaître et à s'aimer.

Parmi les fêtes fédérales, la plus importante et la plus belle, c'est le tir fédéral, institué en 1824, à Aarau, et qui revient tous les deux ans, tantôt dans un canton, tantôt dans un autre. Il est question de mettre un intervalle plus long, par exemple trois ans, entre chaque tir fédéral. Là tous les confédérés viennent fraterniser et se fortifier dans les sentiments d'amour de la patrie. On a cherché à imiter cette institution dans d'autres pays, mais avec beaucoup moins de succès.

Citons aussi les fêtes fédérales de gymnastique, de chant, d'officiers, de sous-officiers, etc., etc.

— On nomme *droit de pétition* le droit qu'a chaque citoyen ou groupe de citoyens de s'adresser à l'autorité pour réclamer contre un abus ou signaler des mesures utiles à prendre. Au sortir du régime théocratique ou aristocratique auquel nombre de cantons étaient précédemment soumis, et sous le régime représentatif pur, ce droit avait une grande importance. Aujourd'hui, l'extension des droits du peuple, par l'introduction du referendum, de l'initiative, etc., fait que le droit de pétition, qui a été, en son temps, une grande conquête démocratique, n'a plus la valeur qu'on y attachait à l'origine. Mais il va sans dire que la garantie de ce droit si naturel a sa place dans la constitution d'un peuple libre.

**155. Egalité des droits civils.** — Les art. 58 à 64 sont essentiellement relatifs à *l'égalité des droits civils.* Le besoin d'unification sous ce rapport a grandi avec l'accroissement des relations d'affaires. On a dû par conséquent élargir considérablement les compétences de la Confédération en lui donnant non seulement le droit de statuer quelques règles générales, comme l'interdiction des tribunaux d'exception (art. 58), le *for en matière de réclamations personnelles* (art. 59), *l'égalité en matière de législation et de procédure* (art. 60), *l'exécution des jugements civils* dans toute la Suisse (art. 61), *l'abolition de la traite foraine* (art. 62 et 63), — mais encore celui de légiférer :

sur *la capacité civile,* c'est-à-dire l'âge et les conditions personnelles qui permettent de s'engager par contrat ; cet âge a été fixé à 20 ans par la loi fédérale du 22 juin 1881 ; les mineurs peuvent être émancipés dès l'âge de 18 ans ; on ne peut priver de la capacité civile que les personnes atteintes de démence, les prodigues, les personnes qui se soumettent volontairement à la tutelle et les individus condamnés à l'emprisonnement pendant le temps qu'ils sont en prison ;

sur le *droit commercial* et les parties du droit civil qui s'y rapportent (code des obligations, entré en vigueur le 1er janvier 1883).

sur la *propriété littéraire et artistique* (§ 213, chiffre 10) ; sur la *poursuite pour dettes et les faillites* (art. 64). Cette dernière loi n'est pas encore faite.

*Conformément* à ce que nous avons dit du partage de la *souveraineté,* la Confédération a laissé dans toutes ces matières *l'exécution* aux cantons, qui administrent la justice civile

suivant leurs lois spéciales, mais en appliquant les principes contenus dans la constitution et dans les lois qui en découlent (art. 64, dernier alinéa).

— (Voir au sujet des tribunaux d'exception ce que nous avons dit au § 73). La *juridiction ecclésiastique* consiste dans le droit qu'a eu l'Eglise pendant fort longtemps de rendre des jugements dans certains domaines, tels que le mariage, qui aujourd'hui est une affaire exclusivement civile. La juridiction ecclésiastique est contraire aux principes d'égalité, à la liberté de conscience, ainsi qu'à la souveraineté de l'Etat. Dans les pays où il existe des tribunaux réguliers qui jugent en vertu du droit commun, il ne doit pas y avoir de tribunaux ecclésiastiques jugeant au nom de principes religieux sur lesquels la conscience de tous les hommes est loin d'être d'accord.

— Le *for* (du latin *forum*, lieu d'assemblée, barreau, tribunal) est le synonyme de juridiction (voir § 73). Pour le débiteur solvable, c'est-à-dire qui n'est pas en état de faillite ou de cession de biens, le for des réclamations personnelles qu'on peut lui adresser est son domicile, suivant la règle que l'on doit poursuivre de telles réclamations au for du *défendeur* (§ 77). Pour la contrainte par corps, voir le § 78. — La *traite foraine* (du latin *foras*, hors) se disait généralement d'un impôt prélevé sur les marchandises entrant dans un pays ou en sortant; c'était ainsi une sorte de péage ou de douane. Dans les cantons suisses ce mot s'appliquait à un droit prélevé sur tout bien qui sortait du pays, soit par l'émigration d'un ressortissant de l'Etat, soit par le départ d'un étranger ou par suite d'héritage, donation, vente, etc.; ce droit était très élevé (de 5 à 10 %). Quant au *droit de retrait*, il consistait dans le privilège que les ressortissants non seulement de la même famille, mais de la même commune et du même canton avaient, dans certaines parties de la Suisse, d'opérer le retrait d'un immeuble échu à un étranger par vente, héritage ou même mariage, c'est-à-dire de s'en faire attribuer la propriété, moyennant paiement d'un prix fixé par une estimation officielle. Il en résultait une dépréciation considérable de la valeur de tels immeubles, et des entraves injustifiables à la liberté de commerce. Cette mesure est tombée, déjà en 1848; elle ne pourrait être employée que vis-à-vis d'un Etat étranger qui n'userait pas de *réciprocité* envers les ressortissants suisses, c'est-à-dire qui leur appliquerait la traite foraine et le droit de retrait.

— L'égalité complète des droits civils est une nécessité de plus en plus reconnue; son établissement n'est guère qu'une question de temps. Les domaines réservés à la souveraineté cantonale sont ceux de la tutelle, du régime matrimonial quant aux biens, et des successions. Or, il n'est pas possible de faire une bonne loi fédé-

rale sur la poursuite pour dettes et la faillite tant que ce qui se rapporte à la fortune de la femme et des enfants ne sera pas réglé aussi par une loi uniforme. Les différences à faire disparaître ne sont pas si essentielles qu'on le croit. M. Lardy, ministre de la Confédération à Paris, a publié, il y a quelques années, un livre sur les *législations civiles des cantons suisses*, dans lequel il arrive aux conclusions suivantes :

« L'égalité des enfants dans la succession paternelle, la pleine capacité civile des filles majeures et des veuves, la suppression d'une part de succession en faveur des collatéraux, la liberté du contrat de mariage, semblent devoir être acceptés par tous. Personne ne place plus son idéal dans l'existence de coutumes variant de district à district, comme c'est encore le cas dans le canton de Schwytz, où végètent neuf coutumes différentes, et comme on le voyait naguère dans les cantons de Zurich et de Vaud, régis par plus de vingt statuts locaux..... Est-ce que cette extension des compétences fédérales n'est pas le seul moyen de mettre la Suisse républicaine au niveau des progrès faits dans les monarchies voisines, et de faire passer dans la réalité judiciaire la réalité politique, c'est-à-dire le rapprochement toujours plus étroit survenu depuis 1848 entre les différents membres de la famille helvétique ? »

**156. Droit pénal.** — Les art. 65, 66 et 67 contiennent quelques dispositions concernant le *droit pénal*. La Confédération a cru devoir interdire les peines corporelles qui déshonorent la nature humaine et ne peuvent plus être appliquées que dans des pays barbares (art. 65) ; elle ne veut pas que pour la moindre peccadille un citoyen puisse être privé de ses droits politiques (art. 66) ; elle se réserve de statuer sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre et laisse à chaque canton de décider souverainement s'il veut ou non extrader pour les délits politiques et pour ceux de la presse qui sont une forme des délits politiques (art. 67).

— La constitution fédérale de 1874 avait prononcé l'*abolition de la peine de mort ;* mais peu d'années plus tard, en 1879, une réaction très grande se fit dans certains cantons contre cette disposition constitutionnelle qu'on accusait d'être la cause d'une recrudescence considérable de crimes. Sous l'influence d'une agitation populaire croissante, les chambres décidèrent la révision de l'article 65, dans ce sens que les cantons seraient de nouveau libres d'introduire ou non cette peine dans leurs codes. L'article révisé fut adopté le 18 mai 1879 par 200,485 voix contre 181,588, et par 13 cantons et 4 demi-cantons contre 6 cantons et 2 demi-cantons. Dès lors, plusieurs cantons ont réintroduit la peine de mort dans leur législation pénale, mais jusqu'à ce jour aucun ne l'a appliquée.

**157. Heimatlosat.** Le principe admis en Suisse que chaque citoyen doit avoir une commune d'origine (§ 85) a amené pour un certain nombre de personnes une situation fâcheuse. Soit que, sous l'empire de l'état de choses antérieur à 1848 et même à 1874, l'interdiction arbitraire des mariages ou le refus de les reconnaître ait laissé nombre de femmes et d'enfants sans communes d'origine consentant à les recevoir, soit que des parents aient omis de faire inscrire leurs enfants dans les registres de leur commune d'origine, soit que des actes d'origine se soient égarés, etc., toujours est-il qu'il s'est trouvé avant 1848 et qu'il se trouve encore aujourd'hui une certaine quantité de personnes suisses sans commune ou de personnes dont la patrie ne peut être fixée exactement *(heimatloses)*. On a donné à la Confédération la tâche d'incorporer les gens qui sont dans ce cas et d'empêcher autant que possible que l'*heimatlosat* ne se produise à l'avenir (art. 68). Une loi fédérale sur l'heimatlosat est en vigueur depuis le 3 décembre 1850. Elle prescrit que les autorités fédérales doivent procurer aux heimatloses un droit de bourgeoisie cantonal et que les autorités cantonales doivent à leur tour leur procurer un droit de bourgeoisie communal. Afin de prévenir la formation de nouveaux heimatloses, la loi a ordonné aux cantons de prendre des mesures sévères pour la police des habitants en exigeant d'eux des papiers en règle. Mais la mesure la plus efficace est sans contredit celle qui résulte de la nouvelle loi fédérale sur l'état civil et le mariage.

---

## Questionnaire.

145. Pourquoi la Confédération doit-elle garantir les droits des citoyens suisses ? Qu'est-ce que l'*établissement* ? Qu'est-ce que le *séjour* ? — 146. En quoi consiste l'*indigénat suisse* ? Quel est le droit électoral de tout citoyen suisse en matière fédérale ? où l'exerce-t-il ? en matière cantonale ? en matière communale ? L'égalité des droits s'étend-elle aux affaires purement bourgeoisiales ? L'indigénat suisse peut-il se perdre ? Un canton peut-il exiler un de ses ressortissants ou le priver du droit de cité ? A quelle souveraineté incombe le droit de légiférer sur la naturalisation des étrangers et sur la renonciation d'un Suisse à sa nationalité ? — 147. Dans quels cas un canton peut-il refuser ou retirer l'établissement à un citoyen originaire d'un autre canton ? — 148. Quel est dans la règle le droit civil applicable aux citoyens établis ? Quel est le droit applicable en matière d'impôts ? — 149. Quelle est la situation actuelle des citoyens en séjour au point de vue politique et

civil ? — 150. Quelle est la disposition constitutionnelle relative aux citoyens pauvres qui tombent malades ou meurent dans un canton autre que celui de leur origine ? — 151. Comment la liberté de conscience est-elle garantie en Suisse ? Jusqu'à quel âge le père ou tuteur dispose-t-il de l'instruction religieuse de l'enfant ? La liberté de conscience va-t-elle jusqu'à permettre au citoyen de se soustraire à un devoir civique ? Dans quel cas a-t-on le droit de refuser l'impôt prélevé pour les frais d'un culte ? Quelles limites sont mises au libre exercice des cultes ? L'érection d'évêchés catholiques en Suisse est-elle complètement libre ? — 152. Pourquoi la constitution fédérale a-t-elle prononcé l'expulsion des jésuites ? Dans quels cas cette expulsion pourrait-elle être étendue à d'autres ordres religieux ? Quelles sont les dispositions relatives aux couvents ? — 153. Quelles sont les dispositions qui se rapportent à l'état civil et au mariage ? Comment les justifiez-vous ? — 154. Quelles sont les libertés collectives garanties par la constitution fédérale ? — 155. Quelles sont les compétences de la Confédération en matière d'égalité des droits civils ? Les tribunaux extraordinaires sont-ils autorisés ? Qu'est-ce que la *juridiction ecclésiastique* ? Pourquoi a-t-elle été abolie ? Quel est le for en matière de réclamations personnelles ? Un canton peut-il, en matière de législation civile et de procédure, traiter les citoyens d'autres cantons autrement que ses propres ressortissants ? Un jugement civil rendu dans un canton est-il exécutoire dans les autres ? Qu'est-ce que la *traite foraine* et le *droit de retrait* ? Quelles sont les matières du droit civil sur lesquelles la Confédération a le droit de légiférer ? A-t-elle aussi l'administration de la justice civile ? Quelles sont les matières laissées aux cantons ? La situation actuelle est-elle favorable à une bonne administration de la justice civile ? — 156. Quelles sont les matières du droit pénal sur lesquelles la constitution fédérale renferme des principes généraux ? — 157. Qu'est-ce que l'*heimatlosat* ? Quelles en sont les causes les plus fréquentes ? Quelles mesures ont été prises pour le faire disparaître ?

---

# CHAPITRE XXII

## LES POUVOIRS

**158. Les trois pouvoirs fédéraux.** — L'exercice de la souveraineté fédérale a lieu en Suisse comme dans tous les Etats constitutionnels, par le moyen des trois pouvoirs : législatif, exécutif, judiciaire.

Ces trois pouvoirs sont :

L'*assemblée fédérale* (pouvoir législatif);

Le *conseil fédéral* (pouvoir exécutif);

Le *tribunal fédéral* (pouvoir judiciaire).

L'organisation de ces trois pouvoirs fait l'objet des art. 71 à 114 de la constitution fédérale.

## I. ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

**159. Les deux sections de l'assemblée fédérale; leur signification et leurs origines diverses.** — L'assemblée fédérale se compose de deux sections ou conseils, savoir :

Le *conseil national;*

Le *conseil des Etats.*

Ces deux conseils représentent les éléments qui constituent la double souveraineté existant en Suisse. L'un, le conseil national, est l'émanation du peuple suisse; l'autre, le conseil des Etats, représente les cantons.

L'art. 71, qui indique la composition du pouvoir législatif, rappelle expressément la double souveraineté fédérale et cantonale lorsqu'il dit que l'autorité souveraine de la Confédération est exercée par l'assemblée fédérale, « sous réserve des droits du peuple et des cantons ».

Bien que les deux sections dont se compose l'assemblée fédérale aient des origines diverses, qui tiennent à l'existence de la double souveraineté, elles n'exercent cependant qu'une seule souveraineté, celle de la Confédération dans les limites constitutionnelles. Par conséquent, le conseil des Etats, quoique représentant les cantons, n'a pas vis-à-vis de ceux-ci des pouvoirs plus étendus que le conseil national.

### *a*) CONSEIL NATIONAL

**160. Composition.** — Elus sur la base d'un député par 20,000 âmes de population, les membres du conseil national sont les représentants de collèges électoraux créés par la loi fédérale dans les limites cantonales, c'est-à-dire que des habitants du canton de Berne et du canton de Lucerne, par exemple, ne peuvent être appelés à nommer en commun des députés. Chaque canton est ainsi divisé en un ou plusieurs collèges; les fractions au-dessus de 10,000 âmes qui se trouvent dans un collège électoral comptent pour 20,000 et donnent droit à un député de plus. Chaque canton ou demi-canton nomme au moins un député, si faible que soit sa population (art. 72 et 73).

— Tous les dix ans a lieu un recensement fédéral sur la base duquel la représentation est établie. Le dernier recensement a eu lieu le 1er décembre 1880; il donne à la Suisse une population de 2,831,787 âmes. Une loi fédérale du 3 mai 1881 a fixé le nombre des députés au conseil national à 145, qui sont nommés dans 49 arrondissements électoraux, ce qui fait une moyenne de moins de trois députés par arrondissement. Les plus grands arrondissements nomment cinq députés, les plus petits en nomment un. Cette loi a suscité divers mécontentements comme il arrivera toujours dans une matière aussi délicate à régler.

**161. Droit électoral et éligibilité.** — Les électeurs sont tous les citoyens suisses de vingt-cinq ans révolus et qui ne sont pas privés de leur droit de vote par la loi fédérale, ou à défaut de celle-ci, par la législation du canton du domicile (art. 74).

Sont éligibles tous les électeurs laïques (art. 75). Ainsi donc les ecclésiastiques sont électeurs, mais non éligibles; cette exclusion a été motivée par la crainte de voir les ecclésiastiques envahir le conseil national et les préoccupations confessionnelles prendre le dessus sur les préoccupations politiques et d'intérêt général.

A teneur de la loi du 10 juillet 1872, est élu celui qui, au premier et au second tour de scrutin, a obtenu la majorité absolue, ou au troisième, la majorité relative.

— La loi en vigueur sur l'élection des membres du conseil national date du 10 juillet 1872. Elle laisse entièrement à la législation du canton du domicile de statuer les cas où un citoyen doit être privé du droit de vote, ce qui est la source de grandes inégalités. — La

loi institue des registres électoraux qui doivent être tenus dans chaque commune et où les noms des citoyens actifs doivent être portés d'office: ces registres doivent être exposés publiquement au moins deux semaines avant l'élection ou la votation et sont clos au plus tôt trois jours avant celle-ci. On peut recourir au conseil fédéral pour refus ou suppression d'inscription dans les registres. — Les élections et votations ont lieu au scrutin secret et par écrit ou bulletin imprimé. Chaque électeur doit se présenter personnellement pour voter. — On peut réclamer contre le résultat d'une élection ou votation, mais il faut le faire par écrit, dans les six jours qui suivent la publication de ce résultat. La réclamation doit être adressée au gouvernement cantonal, qui la transmet au conseil fédéral.

**162. Durée des fonctions.** — La durée des fonctions du conseil national est de trois ans, après quoi a lieu un renouvellement intégral de l'autorité (art. 76). Ce renouvellement a lieu chaque fois le dernier dimanche d'octobre de la période triennale.

**163. Incompatibilités.** — On ne peut être à la fois membre du conseil national et du conseil des Etats ou du conseil fédéral de la Confédération. Un fonctionnaire nommé par ce dernier pouvoir ne peut non plus faire partie en même temps du conseil national (art. 77). — La première de ces exclusions ou *incompatibilités* tient à la nature différente des intérêts que chaque chambre représente; la seconde est conforme au principe de la séparation des pouvoirs; la troisième se justifie par l'intérêt qu'il y a à ce que le fonctionnaire ne soit pas influencé par le pouvoir exécutif duquel il dépend, mais qui est placé sous le contrôle du pouvoir législatif: le député-fonctionnaire cesse alors d'être indépendant, ce qui nuit à l'exercice de ce contrôle.

**164. De la présidence du conseil national.** — En prescrivant dans l'art. 78 que le président doit changer après chaque session ordinaire et ne peut pas être immédiatement élu vice-président, que le même membre ne peut non plus être vice-président pendant deux sessions successives, la constitution a voulu fournir à chaque canton plus de facilité pour être représenté à la présidence, qui n'est d'ailleurs en Suisse qu'une charge honorifique, sans compétences ni avantages particuliers. — Les autres dispositions de cet article (1er et 4e alinéa) vont de soi.

**165. Indemnités de route et de présence.** — Enfin, c'est la caisse fédérale qui indemnise les représentants du peuple suisse.

— A teneur d'un arrêté fédéral du 19 juin 1874, les membres du conseil national reçoivent une indemnité de route de 20 cent. par kilomètre, et une indemnité de présence de fr. 20 par jour.

*b*) CONSEIL DES ÉTATS

**166. Composition.** — Ici, on a donné à chaque Etat souverain, quelles que soient son étendue et sa population, un nombre égal de représentants (deux par canton). La raison historique a fait que les cantons qui se sont séparés avant ou depuis leur entrée dans la Confédération (Obwalden et Nidwalden, déjà séparés en 1150, Appenzell-Extérieur et Appenzell-Intérieur en 1597, Bâle-Ville et Bâle-Campagne en 1833), et dont chaque moitié se gère comme un Etat souverain, n'ont cependant droit qu'à deux députés, soit un par demi-canton (art. 80). La Confédération n'a pas voulu encourager la dislocation des cantons, qui aurait eu des conséquences fâcheuses pour la paix intérieure.

**167. Incompatibilités.** — Pour le même motif déjà indiqué à propos du conseil national, un membre du pouvoir exécutif fédéral ne peut faire en même temps partie du conseil des Etats (art. 81). L'incompatibilité n'est pas prononcée entre la qualité de fonctionnaire fédéral et celle de membre du conseil des Etats, parce que l'on n'a pas voulu limiter les cantons dans la liberté du choix de leurs représentants.

**168. Présidence.** —Nous retrouvons dans l'art. 82 les mêmes dispositions dont nous avons déjà donné les motifs pour le conseil national.

**169. Indemnités.** — Les membres du conseil des Etats représentant les cantons, c'est à ceux-ci à les indemniser (art. 83).

— Les membres des commissions du conseil des Etats qui siègent hors session des chambres, reçoivent de la caisse fédérale une indemnité égale à celle des membres du conseil national. On a voulu par là permettre aux députés de faire partie des commissions sans qu'ils soient à charge à leurs cantons.

### c) ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

**170. Attributions générales.** — Comme nous l'avons déjà dit, les deux conseils n'ont d'autres attributions que celles qui résultent expressément de la constitution fédérale (art. 84). Ils ne peuvent par conséquent empiéter sur le domaine réservé aux cantons.

L'art. 85 détaille les affaires qui sont de la compétence des deux conseils. On peut les résumer comme suit :

1° Lois de toute nature qui relèvent de la souveraineté fédérale (art. 85, chiffres 1, 2 et 3);

2° Election du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire; élections diverses (chiffre 4).

3° Ratification d'alliances et de traités avec l'étranger; droit de guerre et conséquences qui en résultent (chiffres 5, 1re partie, 6 et 9).

4° Garantie des constitutions cantonales et haute surveillance sur les cantons au point de vue du respect des prescriptions fédérales (chiffres 7 et 8).

5° Etablissement du budget et approbation des comptes, haute surveillance sur la marche de l'administration et de la justice fédérales (chiffres 10 et 11).

6° Solution des recours, des conflits de compétence; droit de grâce et d'amnistie (chiffres 12, 13 et 7 *in fine*).

Les deux conseils exercent non seulement le pouvoir législatif, mais aussi le pouvoir constituant, puisqu'ils peuvent procéder d'eux-mêmes à la révision de la constitution fédérale (art. 85, chiffre 14).

**171. Mode de délibération de chaque conseil; réunion des deux conseils en assemblée fédérale.** — Les art. 86 à 94 fixent les dispositions générales sur le mode de délibération des deux conseils. Ils s'assemblent à époques fixes ou à l'extraordinaire (art. 86); ils ne peuvent délibérer que s'ils sont au moins en nombre égal à la moitié plus un (art. 87); c'est, dans chaque conseil, la majorité qui décide (art. 88); pour qu'une décision soit valable, il faut l'accord des deux conseils (art. 89, 1er alinéa; nous examinerons à part le second alinéa, à cause de son importance, ainsi que l'art. 90). Contrairement à ce qui se passait dans l'ancienne diète, les membres des conseils votent sans instructions (art. 91); en d'autres termes, ils n'ont pas de *mandat impératif* (voir § 63). Chaque conseil délibère séparément, sauf

pour les élections du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire, etc., pour les recours en grâce et pour les conflits de compétence; dans ces cas, les deux conseils se réunissent en assemblée fédérale, sous la direction du président du conseil national, et c'est la majorité des membres votants des deux conseils qui décide (art. 92). Le droit d'initiative appartient à chaque conseil, à leurs membres, ainsi qu'aux cantons, qui doivent exercer ce droit par correspondance (article 93). Dans la règle, les séances des conseils sont publiques (art. 94).

**172. Referendum.** — Jusqu'en 1874, les deux conseils exerçaient le pouvoir législatif d'une manière absolument souveraine, mais la constitution actuelle a introduit dans l'art. 89, 2e alinéa, une importante innovation.

30,000 citoyens actifs ou huit cantons peuvent demander qu'une loi soit soumise à la votation populaire. Il peut en être de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. On appelle ce droit, conféré aux citoyens et aux cantons, le *referendum*.

Il résulte de cette disposition que l'on doit distinguer les actes législatifs en quatre catégories:

1° les lois; elles relèvent toutes du referendum;

2° les arrêtés qui sont de portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence; ils relèvent aussi du referendum, seulement l'on doit déterminer quand un arrêté est de portée générale, et c'est là une difficulté d'interprétation qui se présente souvent dans les chambres. Nous sommes d'avis qu'il y a portée générale lorsque l'arrêté fixe des règles permanentes et obligatoires, soit pour les citoyens, soit pour les cantons. Mais un arrêté pris dans un cas spécial, par exemple à propos d'un recours, un arrêté accordant une subvention, par exemple pour une exposition, une route, une correction de rivière, ne sont pas de portée générale. Il est à remarquer d'ailleurs que l'assemblée fédérale n'a pas toujours eu une jurisprudence bien ferme dans l'interprétation de cette disposition. Par contre, il est établi d'une manière constante que les traités avec l'étranger et le budget ne relèvent pas du referendum;

3° les arrêtés qui ont un caractère d'urgence, c'est-à-dire dont l'exécution doit avoir lieu sans retard. Il a fallu donner cette compétence à l'assemblée fédérale, au risque qu'elle en abuse peut-être;

4° les arrêtés qui n'ont ni portée générale ni caractère d'ur-

gence, tels que les décisions en cas de recours, les arrêtés impliquant des subventions, le règlement de chaque chambre, le règlement sur l'organisation et le mode de procéder du conseil fédéral, etc.

En donnant au peuple seul, et non au peuple et aux cantons, le droit de prononcer définitivement l'adoption ou le rejet d'une loi ou d'un arrêté de portée générale, on a donné une sorte d'entorse au principe de la double souveraineté. Mais on a craint les conflits qui pourraient naître à chaque instant si la majorité du peuple votait dans un sens et la majorité des cantons dans l'autre. De graves agitations ne manqueraient pas d'en résulter, et la Suisse se trouverait exposée à être jetée dans les voies d'une révision constitutionnelle qui la conduirait soit à une centralisation complète, soit, ce qui est beaucoup moins probable, à un affaiblissement de la souveraineté fédérale.

La loi prévue par l'art. 90 a été faite (17 juin 1874). Elle fixe à quatre-vingt-dix jours depuis la publication de la loi ou de l'arrêté, le délai pendant lequel le referendum peut être demandé. Si ce sont des citoyens qui le demandent, ils doivent apposer personnellement leur signature sur des listes, et le droit de vote des signataires doit être attesté par l'autorité communale du lieu où ils exercent leurs droits politiques. Des pénalités sont prévues contre ceux qui apposeraient une autre signature que la leur. Si le nombre minimum de 30,000 signatures valables ou de huit cantons est réuni, la votation populaire a lieu au plus tôt quatre semaines après la publication et la distribution de la loi ou de l'arrêté dont il s'agit.

## II. CONSEIL FÉDÉRAL

**173. Composition du conseil fédéral.** — Le conseil fédéral est composé de sept membres (art. 95). Le conseil fédéral est nommé pour trois ans après chaque renouvellement du Conseil national. Peut en faire partie tout citoyen suisse éligible au conseil national, mais on ne peut prendre plus d'un membre du conseil fédéral dans le même canton (art. 96). Bien qu'il soit dit que le conseil fédéral est renouvelé *intégralement*, cela ne signifie pas que ses membres doivent changer tous les trois ans. Ils sont au contraire rééligibles.

**174. Interdiction du cumul des fonctions.** — Les

membres du conseil fédéral ne peuvent s'occuper d'autres fonctions ou professions (art. 97).

**175. Du président de la Confédération.** — Le conseil fédéral est présidé par l'un de ses membres, qui reçoit le titre de *président de la Confédération*, est nommé pour une année par l'assemblée fédérale, et n'est pas immédiatement rééligible, ni comme président, ni comme vice-président (art. 98). La Suisse étant le pays de la démocratie par excellence, on n'a pas voulu donner au chef de l'Etat rien qui rappelle, même de loin, les prérogatives des monarques constitutionnels ou même des présidents des Etats-Unis et de la République française (voir la remarque aux §§ 66 à 68). Le président de la Confédération n'est autre chose, parmi ses collègues, que le premier entre des égaux *(primus inter pares)*; il a la charge de les présider, de répartir la besogne entre les départements, et de veiller d'une manière tout à fait générale à la bonne marche des affaires. Il a aussi son département, comme nous le verrons plus loin (§ 189). Mais la simplicité de son rôle et le court espace de temps pour lequel il est nommé n'ôtent rien à la considération et au respect dont il est entouré de la part du peuple suisse. Ce n'est pas l'homme qu'on voit en lui, c'est la haute magistrature qu'il revêt et qui fait de lui l'égal des chefs des Etats étrangers.

**176. Traitement; dispositions diverses.** — Le président de la Confédération et les membres du conseil fédéral reçoivent un traitement annuel (art. 99). Actuellement, ce traitement est de 13,500 francs pour le président et de 12,000 fr. pour ses collègues.

L'art. 100 exige pour une délibération du conseil fédéral la présence d'au moins quatre membres, ce qui est la majorité du corps. L'art. 101 donne aux conseillers fédéraux le droit de prendre part aux délibérations des deux chambres et d'y faire des propositions (*voix consultative*). Mais ils ne peuvent y voter (*voix délibérative*), attendu que, comme nous l'avons vu à propos des art. 77 et 81, ils ne font pas partie de l'assemblée fédérale. S'ils en étaient membres au moment de leur élection au conseil fédéral, ils renoncent, par le fait de leur acceptation de ces dernières fonctions, au mandat de député.

**Attributions du conseil fédéral.** — L'art. 102

énumère tout au long les attributions du conseil fédéral. En somme, il est chargé:

1° de veiller à l'exécution de la constitution et des lois fédérales ou d'y pourvoir directement dans les limites de sa compétence (chiffres 1, 2, 5, 7, 8, 9, 11, 12 et 14). Dans toutes ces matières, il applique les décisions de l'assemblée fédérale;

2° de veiller à ce que les cantons se conforment à leurs obligations constitutionnelles vis-à-vis de la Confédération (3, 7 et 13);

3° de proposer les lois, arrêtés et autres mesures qui rentrent dans la compétence législative, et de faire rapport sur sa gestion et sur les autres questions renvoyées à son examen (4 et 16, dernier alinéa);

4° de nommer les fonctionnaires et employés fédéraux et de surveiller leur gestion (6 et 15).

Ces fonctions sont variées et importantes. Toutefois on doit constater que dans la pratique, le conseil fédéral est plutôt une commission exécutive de l'assemblée fédérale qu'un véritable pouvoir exécutif comme il existe dans d'autres pays. Le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas très rigoureusement observé en Suisse entre l'assemblée fédérale et le conseil fédéral. Ainsi on a vu la première ordonner la révision d'un règlement, bien que la réglementation rentre dans les compétences de l'exécutif. Le conseil fédéral s'est soumis en cas pareil, et des conflits ont ainsi été évités. Il ne faudrait pourtant pas que de tels faits se renouvelassent souvent, car il en résulterait une intervention fâcheuse du législatif dans un domaine qui n'est pas le sien. Les assemblées législatives, en raison de leur grand nombre, sont exposées à des fluctuations d'opinions bien plus considérables qu'un gouvernement. Celui-ci a intérêt à maintenir l'uniformité dans l'application des règles administratives, et il ne doit pas être, pour les plus petits détails, à la merci de tous les vents qui soufflent dans un parlement. Les députés ne connaissent pas l'administration par le menu; ils ont le devoir de la contrôler et de critiquer ce qu'ils envisagent comme mauvais, mais ils n'ont pas le droit de la réformer eux-mêmes, sinon il y a confusion des pouvoirs, et par conséquent incertitude et désordre.

**178. Responsabilité collective.** — L'art. 103 autorise le conseil fédéral à répartir ses affaires par départements entre ses membres, mais sous la condition expresse

que l'unité d'exécution et la responsabilité du corps tout entier n'en soient par là nullement diminuées (voir § 70 *in fine*). Enfin, l'art. 104 permet au conseil fédéral et à ses départements de consulter des experts pour des objets spéciaux. Il est évident que sept hommes ne peuvent posséder la science infuse et doivent éprouver souvent le besoin de faire appel aux lumières de spécialistes. Mais il serait inconstitutionnel de créer, à côté du conseil fédéral et de l'assemblée fédérale, des corps permanents qui auraient pour mission de donner des préavis plus ou moins obligatoires pour le pouvoir exécutif. Il en résulterait une diminution de sa responsabilité et de graves inconvénients pour la marche des affaires.

## III. CHANCELLERIE FÉDÉRALE

**179. Chancellerie fédérale.** — L'art. 105 prévoit une chancellerie fédérale placée sous la surveillance du conseil fédéral. Si l'on a fait de cet article un chapitre spécial, c'est parce que la chancellerie fédérale ne relève pas seulement du pouvoir exécutif, mais aussi de l'assemblée fédérale, dont elle tient les protocoles (1er alinéa). C'est la raison pour laquelle la constitution a réservé à l'assemblée elle-même la nomination du chancelier de la Confédération (2me alinéa). La chancellerie fédérale expédie tous les messages, arrêtés, décisions du conseil fédéral; ces pièces doivent porter la signature du président de la Confédération et du chancelier de la Confédération. Le chancelier tient le protocole des délibérations du conseil national; le vice-chancelier, nommé par le conseil fédéral, tient celui du conseil des Etats. Le chancelier et le vice-chancelier font le secrétariat du conseil fédéral, aux séances duquel ils assistent.

## IV. TRIBUNAL FÉDÉRAL

**180. Composition du tribunal fédéral. Traitement.** — C'est en ce qui concerne les attributions de ce pouvoir que la constitution fédérale de 1874 a apporté les modifications les plus profondes. De 1848 à 1874, le tribunal fédéral se composait de membres qui n'étaient pas obligés de vouer tout leur temps à ces fonctions. Le tribunal ne s'occupait que de questions de droit civil et de droit pénal, et non point des différends de droit public; ceux-ci étaient réglés par le

conseil fédéral et les chambres. On a élargi considérablement ses compétences, et dès lors il a fallu nommer des juges permanents. Les art. 106 à 109 traitent de la composition du tribunal fédéral et n'ont pas besoin d'être autrement expliqués. Actuellement le nombre des membres est de neuf, nommés pour six ans par l'assemblée fédérale, qui désigne aussi le président et le vice-président tous les deux ans. Les membres reçoivent un traitement de fr. 10,000; le président a 11,000 fr.

**181. Compétence : au point de vue du droit civil, du droit pénal, du droit public.** — La compétence du tribunal fédéral est déterminée par les art. 110 à 114. Les art. 110 et 111 nous montrent le tribunal comme *cour de justice civile.* Il s'agit, dans tous les différends mentionnés dans ces articles, soit entre la Confédération et les cantons (art. 110, chiffre 1), soit entre la Confédération et des corporations ou des particuliers (chiffre 2), soit entre des cantons seulement (chiffre 3), soit entre des cantons et des corporations ou des particuliers (chiffre 4), soit en matière de heimathlosat (voir § 157), soit enfin entre particuliers ou corporations et particuliers (art. 111), — il s'agit, disons-nous, uniquement de questions de *tien et de mien,* ou de statut personnel *(heimathlosat).* La valeur de la somme qu'un litige doit avoir pour qu'il puisse être porté devant le tribunal fédéral (art. 110, 2 et 4, et 111) a été fixée par la loi du 26 juin 1874 à 3000 fr.

L'art. 112 s'occupe du tribunal comme *cour de justice pénale.* Les attributions sont restées les mêmes qu'en 1848.

L'art. 113 est celui qui a le plus élargi les compétences du tribunal comparativement à la constitution de 1848. Sous l'empire de cette dernière, tous les recours de *droit public* étaient portés devant le conseil fédéral, puis devant l'assemblée fédérale, qui les réglait souverainement. Lorsque les deux chambres ne pouvaient s'entendre, c'était la décision du conseil fédéral qui demeurait debout. L'examen et la discussion de ces recours occupaient une grande partie des sessions fédérales, et une jurisprudence uniforme avait grand'peine à s'établir, car les passions politiques ou les caprices du moment jouaient un grand rôle dans les résolutions prises. Aussi a-t-on réalisé un vrai progrès et placé les droits constitutionnels des cantons et des citoyens sous une garantie beaucoup plus efficace en renvoyant tous ces recours au pouvoir judiciaire.

— *Haute trahison* envers la Confédération, *révolte* ou *violence* contre les autorités, crimes et délits contre le *droit des gens*, crimes et délits politiques qui ont nécessité une *intervention fédérale armée*, faits à la charge de *fonctionnaires fédéraux*, tels sont les cas dont le tribunal doit s'occuper *en matière pénale*.

D'après la loi d'organisation judiciaire fédérale du 27 juin 1874, le tribunal se divise en trois chambres pour l'administration de la justice pénale: une *chambre d'accusation* de trois membres et trois suppléants; une *chambre criminelle* de trois membres et trois suppléants, laquelle dirige les *assises* fédérales; un *tribunal de cassation* de cinq membres et quatre suppléants. Le tribunal fédéral nomme deux *juges d'instruction* pour six ans; le conseil fédéral nomme un *procureur général* pour chaque cas spécial.

Les assises fédérales se composent de la chambre criminelle et de douze *jurés*. Les jurés sont élus par le peuple suisse tous les six ans; il y a un juré par 1000 habitants dans la Suisse allemande et française, et un par 500 dans la Suisse italienne. Est éligible tout citoyen ayant droit de vote en matière fédérale. On ne peut refuser le mandat de juré que si on l'a été dans la dernière période ou si l'on a passé 60 ans, ou si l'on est malade ou infirme.

Il y a cinq arrondissements d'assises fédérales: un pour la Suisse de langue française, trois pour la Suisse allemande et un pour la Suisse italienne.

Quand les assises doivent avoir lieu, la chambre criminelle fait mettre dans une urne les noms de tous les jurés de l'arrondissement; on en tire au sort 54. Le procureur général a le droit d'en récuser 20, et l'accusé ou les accusés 20. Les 14 restants sont convoqués aux assises; le sort en désigne deux comme suppléants. Quant à la procédure suivie dans les débats, elle est sensiblement conforme à celle que nous avons décrite § 80. Pour libérer ou condamner un prévenu, il faut une majorité d'au moins 10 voix sur 12.

Les principales assises fédérales qui ont eu lieu, sont celles de Genève en 1864, après les événements du 22 août de la même année (conflit entre radicaux et indépendants); celles de Zurich en 1871 après les troubles de la Tonhalle (à l'occasion d'un banquet organisé par des Allemands habitant cette ville pour célébrer les victoires sur la France); celles de Neuchâtel en 1879 où l'anarchiste Brousse a été condamné pour crime contre le *droit des gens* (excitation à l'assassinat des souverains).

**182. Contestations laissées dans la compétence administrative.** — Toutefois on n'a pas jugé à propos de soustraire aux autorités politiques les contestations de l'ordre administratif qu'un tribunal ne pourrait régler en connaissance de cause.

— Ces contestations sont, d'après l'art. 59 de la loi du 17 juin 1879, *celles qui se rapportent* aux dispositions suivantes de la constitution *fédérale :*

1° Art. 18, alinéa 3 concernant la gratuité de l'équipement du soldat.

2° Art. 27, alinéas 2 et 3 concernant les écoles primaires publiques des cantons.

3° Art. 31, concernant la liberté de commerce et d'industrie.

4° Art. 31 et 32, concernant les droits de consommation et les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses encore reconnus.

5° Art. 43, 45 et 47, concernant les droits des Suisses établis.

6° Art. 49, 50 et 51, concernant la liberté de conscience et de croyance et le libre exercice des cultes, etc. Restent néanmoins dans la compétence du tribunal fédéral : les contestations relatives aux impôts (art. 49, alinéa 6), et les contestations de droit privé, auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses nouvelles ou une scission de communautés religieuses existantes. (art. 50, alinéa 3).

7° Art. 53, concernant l'état civil et le droit de disposer des lieux de sépulture, dans la mesure où la loi déférera au conseil fédéral la compétence sur ces matières. Sont également soumis à la décision soit du conseil fédéral, soit de l'assemblée fédérale :

8° Les recours concernant l'application des lois fédérales prévues aux art. 25, 33, 34, 39, 40 et 69 de la constitution fédérale.

9° Les recours contre la validité d'élections et votations cantonales.

10° Les contestations provenant des dispositions des traités avec l'étranger concernant le commerce et les péages, les patentes, l'établissement, l'affranchissement de la taxe militaire et la libre circulation.

**183. Le tribunal fédéral ne peut se placer au-dessus des décisions de l'assemblée fédérale.** — On remarquera le dernier alinéa de l'art. 113, qui oblige le tribunal à se conformer dans toutes ses décisions aux lois et arrêtés, ainsi qu'aux traités adoptés par l'assemblée fédérale. Le pouvoir judiciaire suisse a ainsi une compétence beaucoup moins étendue que celui des Etats-Unis, qui peut casser une loi ou un arrêté, ou déclarer nul un traité comme contraire à la constitution. Nous avons dit que le pouvoir conféré à la cour suprême des Etats-Unis nous paraissait exorbitant et contraire au grand principe de la séparation des pouvoirs (voir remarque au § 60).

**184. Faculté d'élargir la compétence du tribunal fédéral.** — L'art. 114 permet de placer d'autres affaires dans la compétence du tribunal fédéral, en particulier de le charger de veiller à l'application uniforme des lois prévues

à l'art. 64 (lois de droit civil). Il est en effet nécessaire qu'une jurisprudence ferme s'établisse sur ces lois si importantes, car autrement nous aurions bientôt la plus grande bigarrure dans l'interprétation de la même loi appliquée dans vingt-cinq cantons différents.

— Diverses lois fédérales ont élargi la compétence du tribunal en le chargeant entre autres de statuer sur les points suivants : 1. Contestations en matière d'*expropriation* pour chemins de fer ou autres travaux d'utilité publique (loi du 1er mai 1850). 2. Contestations de droit privé entre la *Confédération* et une *compagnie de chemins de fer*, actions en dommages-intérêts d'une *administration de chemins de fer* contre des *particuliers* ou d'administrations de chemins de fer entre elles (loi du 23 déc. 1872). 3. *Liquidation forcée de compagnies de chemins de fer* (loi du 24 juin 1874). 4. *Actions en divorce et en nullité de mariage* en dernière instance (loi du 24 déc. 1874). 5. D'une manière générale, le tribunal est compétent toutes les fois qu'il s'agit de l'application des lois fédérales par les tribunaux cantonaux et que la valeur du litige atteint au moins 3000 fr. ou n'est pas susceptible d'estimation.

## V. DISPOSITIONS DIVERSES

**185. Siége des autorités fédérales.** — L'art. 115 prévoit que le siège des autorités fédérales sera fixé par la législation. Une disposition semblable était déjà contenue dans la constitution de 1848. A cette époque, la ville de Berne a été désignée comme siège fédéral, le 28 novembre 1848, dans un scrutin par appel nominal des membres du conseil national et du conseil des Etats. Elle a dû se charger de fournir les bâtiments nécessaires pour l'administration et de les entretenir. En 1875, après la promulgation de la nouvelle constitution fédérale, la ville de Berne a été dégagée de cette obligation moyennant l'abandon à la Confédération de la propriété des bâtiments qu'elle avait construits et le paiement d'une somme de fr. 500,000.

Jusqu'en 1874, il n'avait pas paru nécessaire de désigner un siège spécial pour le tribunal fédéral. Il se réunissait tantôt dans une ville, tantôt dans une autre pour ses sessions généralement de courte durée. Mais l'accroissement de ses fonctions résultant de la nouvelle constitution a obligé à choisir un siège, et, le 26 juin 1874, la ville de Lausanne a été désignée par les chambres, à la charge pour cette ville de fournir les locaux nécessaires.

***186. Langues nationales.*** — La Suisse étant une confédération de peuples parlant des langues différentes, on a

reconnu l'égalité des trois langues principales, l'allemand, le français et l'italien, qui ont été déclarées langues nationales. Chaque citoyen et chaque canton ont le droit de correspondre avec les autorités dans leur langue. Dans l'assemblée fédérale, toutes les trois sont parlées, et la traduction des propositions est faite d'allemand en français et réciproquement. Quant à l'italien, les députés qui parlent cette langue (Tessinois et parfois des Grisons) comprennent suffisamment l'une ou l'autre des langues nationales pour pouvoir se passer d'une traduction spéciale. Mais les lois et les arrêtés sont aussi publiés en italien.

Il y a encore deux autres langues parlées en Suisse, c'est le romanche et le ladin, répandus dans les Grisons, mais qui ne sont pas langues nationales; on a cependant traduit officiellement en romanche et en ladin les constitutions fédérales de 1872 et de 1874, afin d'en faciliter la lecture aux populations grisonnes.

**187. Responsabilité des fonctionnaires fédéraux.** — L'art. 117 établit en principe la responsabilité des fonctionnaires fédéraux (y compris les membres des autorités fédérales législatives, exécutives et judiciaires) et renvoie à la législation le soin de déterminer en quoi cette responsabilité consiste. Une loi du 9 décembre 1850 prévoit que « la responsabilité résulte de la perpétration des délits prévus par le code pénal, dans l'exercice des fonctions, ainsi que de la violation de la constitution fédérale, des lois ou des règlements fédéraux ». Il peut y avoir lieu à des peines disciplinaires ou à une action civile ou pénale. Le fonctionnaire est responsable du dommage causé. — L'*inviolabilité parlementaire* est également garantie par cette loi, qui dit (art. 2) qu'aucune poursuite ne peut être dirigée contre des membres de l'assemblée fédérale pour le fait des votes qu'ils émettent.

**Questionnaire.**

158. Quels sont les trois pouvoirs fédéraux? — 159. De combien de sections se compose l'*assemblée fédérale*? Quelle est leur signification? Quelles sont leurs origines? Le *conseil des Etats* a-t-il plus de pouvoirs, vis-à-vis des cantons, que le *conseil national*? — 160. Sur quelle base le conseil national est-il élu? Les électeurs de plusieurs cantons nomment-ils des députés communs? Chaque canton ou demi-canton a-t-il droit à sa représentation spéciale? Quand ont lieu les *recensements fédéraux*? Quelle est la population de la Suisse d'après le dernier recensement? Combien de députés compte actuellement le conseil national? Dans combien

d'arrondissements sont-ils nommés? Combien de députés nomment les plus grands arrondissements? les plus petits? — 161. Qui est électeur fédéral? Qu'est-ce que les *registres électoraux*? Comment sont-ils établis? Comment vote-t-on en matière fédérale? Qui est éligible au conseil national? Pourquoi les ecclésiastiques ne le sont-ils pas? Quelle majorité faut-il pour être élu? — 162. Quelle est la durée des fonctions du conseil national? Quand le renouvellement intégral a-t-il lieu? — 163. Quelles fonctions sont incompatibles avec le mandat de conseiller national? — 164. Quelles sont les prescriptions relatives à la présidence du conseil national? — 165. Quelles indemnités perçoivent les membres du conseil nationnal? Qui les paie? — 166. De qui se compose le conseil des Etats? Pourquoi les demi-cantons n'ont-ils droit qu'à un député? — 167. Quelles fonctions sont incompatibles avec le mandat de député aux Etats? — 168. Quelles dispositions concernent la présidence de ce conseil? — 169. Qui indemnise les membres de ce conseil? les membres des commissions? — 170. Quelles sont les attributions générales de l'assemblée fédérale? Les conseils exercent-ils le pouvoir constituant? — 171. Quel est le mode de délibération de chaque conseil? Quand les deux conseils se réunissent-ils en un seul corps? — 172. Qu'est-ce que le *referendum*? Qui peut l'exercer? Sur quel objet peut-il porter? Pourquoi le peuple suisse est-il appelé seul à voter les objets relevant du referendum, et non les cantons? Dans quel délai la demande de referendum doit-elle être présentée? Est-il permis de signer une demande pour autrui? — 173. De combien de membres se compose le *conseil fédéral*? Qui peut en faire partie? Pour combien de temps est-il nommé? Les membres sont-ils rééligibles? — 174. Peuvent-ils exercer d'autres fonctions? — 175. Qu'est-ce que le *président de la Confédération*? A-t-il les mêmes prérogatives que dans d'autres pays les présidents de république? Pour combien de temps est-il nommé? Est-il immédiatement rééligible? — 176. Quel est le traitement du président de la Confédération et des membres du conseil fédéral? Quel est le quorum nécessaire pour qu'une délibération du conseil fédéral soit valable? Les conseillers fédéraux ont-ils le droit de parler dans les chambres? y votent-ils? — 177. Quelles sont les attributions générales du conseil fédéral? — 178. De quelle nature est la responsabilité du conseil fédéral? — 179. Qu'appelle-t-on la *chancellerie fédérale*? Par qui le chancelier de la Confédération est-il nommé? le vice-chancelier? Quelles sont leurs fonctions dans les chambres? — 180. De combien de membres se compose le *tribunal fédéral*? Par qui et pour quelle durée est-il nommé? Quel est le traitement de son président et de ses membres? — 181. Quelle est la compétence du tribunal fédéral au point de vue civil? pénal? de droit public? Comment se compose le jury en matière pénale? — 182. Quelles sont les contestations laissées dans la compétence administrative? — 183. Le tribunal fédéral a-t-il les mêmes droits que la cour suprême des Etats-Unis? — 184. Quelles sont les compétences que le tribunal exerce encore outre celles mentionnées par la constitution? — 185. Quel est le siège de l'assemblée fédérale et du conseil fédéral? du tribunal fédéral? — 186. Quelles sont les langues nationales? — 187. Les fonctionnaires fédéraux sont-ils responsables de leurs actes? Peut-on poursuivre un membre de l'assemblée fédérale pour les votes qu'il émet?

---

# CHAPITRE XXIII

## LES SERVICES PUBLICS ET LES RESSOURCES FINANCIÈRES

**188. Les départements du conseil fédéral.** — L'organisation générale des services publics est déterminée par un arrêté fédéral du 21 août 1878. Cet arrêté remplace une loi du 28 mai 1849 sur l'organisation et le mode de procéder du conseil fédéral. Nous avons vu que la constitution fédérale (art. 103) autorise le conseil fédéral à répartir ses affaires par départements, pourvu que l'unité d'action et de responsabilité n'en soit pas affaiblie ou détruite. Actuellement, les départements du conseil fédéral sont les suivants, correspondant au nombre de membres dont cette autorité se compose :

1. Politique.
2. Intérieur.
3. Justice et police.
4. Militaire.
5. Finances et péages.
6. Commerce et agriculture.
7. Postes et chemins de fer.

Les départements ont la tâche d'examiner les affaires qui sont dans leur ressort et de régler directement celles de peu d'importance ; les autres sont portées devant le conseil fédéral, qui décide. Une décision n'est valable que si quatre membres au moins assistent à la séance. Pour revenir sur une décision prise, il faut une majorité de quatre membres au moins, cela pour éviter que deux ou trois membres ne puissent faire rapporter une décision dans une séance où il n'y aurait que quatre membres en tout.

Le conseil fédéral nomme les fonctionnaires et employés de l'administration sur la présentation du département ; mais chaque membre a le droit de faire des présentations.

Examinons maintenant quelle est la sphère d'activité de chaque département.

### 1. Département politique.

**189. Soin des relations extérieures.** — Ce département est toujours dirigé par le président de la Confédéra-

tion, sans qu'il y ait d'obligation sous ce rapport, mais parce que cela résulte de la nature des choses. En effet, ce département est chargé des relations avec les Etats étrangers et avec leurs représentants, et c'est par le président de la Confédération qu'il est naturel que ces relations aient lieu Le département politique surveille les légations et les consulats suisses à l'étranger. La Suisse est représentée à Paris, à Berlin, à Vienne, à Rome et à Washington par des ministres plénipotentiaires ou ministres de 2e classe (traitements de 40 à 50,000 fr.); elle a des consuls généraux à Londres, à Bruxelles, à Pétersbourg, à Bucharest, à Madrid, à Lisbonne, à Mexico, au Japon et un grand nombre de consuls et de vice-consuls dans presque toutes les parties du monde; les consuls ne reçoivent pas de traitements, mais quelques-uns ont des indemnités pour frais de chancellerie. Les traitements des ministres et les indemnités des consuls figurent au budget du département politique, qui a aussi à sa disposition un crédit destiné à être réparti entre les sociétés suisses de bienfaisance à l'étranger.

**190. Maintien de l'ordre à l'intérieur.** — Le département politique est chargé en second lieu de veiller au maintien de la tranquillité et de l'ordre public à l'intérieur. Si des troubles éclataient quelque part, ce serait à lui à faire au conseil fédéral les propositions nécessaires pour les réprimer.

**191. Naturalisation.** — Enfin, il s'occupe de la *naturalisation* des étrangers. L'art. 44 de la constitution fédérale a prévu une loi sur la matière, ainsi que sur la renonciation à la nationalité suisse. Cette loi a été faite en date du 3 juillet 1876. Elle prescrit que l'étranger qui veut se faire naturaliser doit avoir une autorisation du conseil fédéral, qui l'accorde si l'étranger a son domicile en Suisse depuis deux ans au moins et prouve qu'il est dégagé de ses liens avec son pays d'origine. Muni de cette autorisation, l'étranger peut acquérir une commune suisse et se faire naturaliser par un canton. Ces dispositions ont eu pour but d'éviter que des étrangers qui n'ont jamais habité la Suisse ne se fissent naturaliser chez nous uniquement pour se soustraire aux lois de leur pays. — Un citoyen suisse qui veut renoncer à sa nationalité doit ne plus avoir de domicile en Suisse et avoir acquis pour lui, sa femme et ses enfants une autre nationalité. La veuve ou la femme divorcée, ainsi que les

enfants peuvent réclamer de nouveau la nationalité suisse, dans un délai de dix ans, qui court pour la femme à partir de la dissolution du mariage et pour les enfants à partir de leur majorité.

**192. Personnel et budget.** — Le département politique occupe un secrétaire et un commis. Son budget est pour 1884 de 343,000 fr.

### 2. Département de l'intérieur.

**193. Division du département.** — Ce département se divise en trois sections : 1° L'intérieur proprement dit ; 2° La statistique ; 3° Les travaux publics.

**194. Section de l'intérieur.** — Cette section s'occupe :

1° D'*administration générale,* telles que l'organisation des élections et votations fédérales, la surveillance de la chancellerie fédérale, de la bibliothèque et des archives, etc.

2° De *l'instruction,* conformément à l'art. 27 de la constitution fédérale (voir § 139). Il exerce la haute surveillance sur l'instruction primaire des cantons ; il s'occupe de l'école polytechnique fédérale, fondée en 1854 et ouverte à Zurich en 1855.

Cette école se compose des sections suivantes : 1. Architecture. 2. Génie civil. 3. Mécanique. 4. Chimie industrielle. 5. Forêts. 6. Agriculture. 7. Ecole pour former des maîtres spéciaux. Elle compte en moyenne de 4 à 500 élèves réguliers et quelques centaines d'auditeurs ; elle est dirigée immédiatement par un conseil d'école, dont le président est en permanence ; son budget est de plus d'un demi-million.

3° De l'*exercice des professions libérales.* En exécution de l'art. 33 de la constitution fédérale, une loi a été faite en date du 9 déc. 1877, pour permettre l'exercice des professions médicales (médecins, pharmaciens et vétérinaires) dans toute l'étendue du terrritoire suisse. Des examens fédéraux sont organisés dans ce but à Bâle, Berne, Zurich et Genève, villes dans lesquelles se trouvent des facultés de médecine, ainsi qu'à Lausanne, qui a une école de pharmacie. Ceux qui ont reçu un diplôme à la suite de ces examens peuvent ensuite pratiquer leur art dans toute la Suisse.

4° De la *santé publique* conformément à l'art. 69 de la constitution fédérale. Une loi sur les épidémies adoptée par

les chambres en 1882 a été repoussée dans une votation populaire. Mais la Confédération n'en a pas moins le droit de prendre certaines mesures d'intérêt sanitaire général, par exemple, pour empêcher la propagation du choléra.

5° De l'exécution de la *loi sur l'état civil et le mariage.* Cette loi, qui découle des art. 53 et 54 de la constitution, est du 24 déc. 1874. Vivement combattue, elle a cependant obtenu une faible majorité dans une votation populaire. Elle prescrit que l'état civil ne peut être aux mains que de citoyens laïques. Toute naissance doit être déclarée dans les trois jours, tout décès dans les quarante-huit heures. Le mariage n'est permis qu'aux jeunes hommes âgés d'au moins 18 ans et aux jeunes filles âgées d'au moins 16 ans; jusqu'à 20 ans, il faut le consentement des parents ou tuteurs. Le mariage est interdit aux personnes déjà mariées, aux parents jusqu'au troisième degré (oncle et nièce, neveu et tante), aux alliés en ligne directe par ex. beau-père et belle-fille, belle-mère et beau-fils), et aux parents et enfants par adoption, aux personnes atteintes de démence ou d'imbécillité. Les promesses de mariage doivent être publiées au domicile et dans la commune d'origine de chacun des époux au moins quatorze jours à l'avance. La cérémonie religieuse du mariage ne doit jamais précéder le mariage civil, mais l'ecclésiastique est tenu de se faire présenter le certificat de mariage délivré par l'officier d'état civil. La loi contient enfin des dispositions sur le divorce et sur la nullité du mariage qui ne peuvent résulter que d'un jugement de tribunal.

**195. Section de statistique.** — Cette section s'occupe de tout ce qui concerne la *statistique* de la Suisse. Un bureau spécial publie chaque année des tableaux sur le mouvement de la population (naissances, mariages et décès), sur les examens sanitaires et pédagogiques des recrues, etc. Tous les dix ans un recensement général du peuple suisse a lieu par ses soins; tous les dix ans aussi il y a un recensement du bétail.

**196. Section des travaux publics.** — La section comprend les objets suivants: construction et entretien des bâtiments fédéraux, surveillance des routes et ponts dont le maintien intéresse la Confédération, exercice de la police des eaux dans les régions élevées et surveillance des travaux de corrections de rivières, etc., subventionnés par la Confédération.

En exécution de l'art. 24 de la constitution, il a été fait une loi sur la *police des eaux dans les régions élevées* (22 juin 1877), qui autorise le conseil fédéral à faire exécuter par les cantons les travaux de correction, de défense ou d'endiguement exigés par l'intérêt public. La Confédération donne des subsides, qui peuvent aller, dans la règle, jusqu'à 40 % et exceptionnellement jusqu'à 50 % des dépenses.

En dehors des régions élevées, de grands travaux de *corrections de rivières* ont été exécutés avec l'appui de la Confédération, qui a voté dans ce but des sommes importantes. Nous citerons la correction du Rhin, de Coire au lac de Constance, décrétée en 1862 et 1878 (subvention fédérale: 4,120,000 fr.); celle du Rhône, décrétée en 1862 et 1878 (subvention fédérale : 3,128,900 fr.); celle des eaux du Jura, en 1867 (5,000,000 de fr.); celle de l'Aar dans le Hasli, en 1878 (400,000 fr.); celle de l'Aar en Argovie, en 1882 (380,000 fr.); celles de la Sihl, de la Tœss, de la Thour et de la Murg, en 1882 (2,768,000 fr.), etc., etc.

**197. Personnel et budget.** — L'intérieur a un secrétaire, un adjoint et des commis ; la statistique, un directeur et plusieurs employés ; les travaux publics, un ingénieur en chef et un adjoint avec le personnel technique nécessaire. Le budget de ce département dépasse trois millions.

### 3. Département de justice et police.

**198. Examen des questions de droit constitutionnel.** — Ce département traite toutes les questions de droit constitutionnel qui relèvent du conseil fédéral. Ainsi il examine les constitutions cantonales pour voir si elles sont conformes au droit fédéral ; il traite tous les recours concernant la liberté de commerce et d'industrie (art. 31 et 39 de la constitution fédérale), les maisons de jeu et les loteries (art. 36), les droits des Suisses établis et en séjour (art. 43, 45 et 47), les élections et votations fédérales et cantonales, la liberté de conscience (art. 49, 50 et 51), le droit de disposer des lieux de sépulture (art. 53), le droit d'association et la liberté de la presse (art. 55 et 56).

**199. Attributions diverses.** — Il s'occupe de la négociation et de l'exécution des traités d'établissement avec l'étranger. Il propose au conseil fédéral l'incorporation des heimathloses dans une commune suisse. Il est chargé de l'é-

laboration des lois fédérales sur les droits politiques, ainsi que sur le droit civil et pénal. Il pourvoit à l'exécution des jugements du tribunal fédéral. Il s'occupe enfin des affaires de police des étrangers et des demandes d'extradition.

Parmi les lois faites sur la proposition du département de justice, nous citerons la plus importante qui est le *code fédéral des obligations*, entré en vigueur le 1er janvier 1883 et qui est un acheminement considérable vers l'unification complète du droit. Cette loi devra être suivie d'une loi nécessaire sur la *poursuite pour dettes et les faillites* (art. 64 de la constitution fédérale).

Ce département a aussi tenté de faire les lois prévues par les art. 46 et 47 de la constitution. Mais jusqu'ici les résistances de l'esprit de parti n'ont pas permis d'aboutir à une législation uniforme.

**200. Personnel et budget.** — Le département de justice et police occupe deux secrétaires et un personnel de chancellerie. Il a un modeste budget de fr. 45,000.

### 4. Département militaire.

**201. Attributions générales.** — Le champ d'action de ce département est nettement indiqué par son titre. Il a à s'occuper de tout ce qui concerne l'armée. Il a aussi sous sa direction les travaux relatifs à la topographie du pays.

**202. Organisation de l'armée ; recrutement ; unité de troupes et corps combinés ; commandement.** — L'armée suisse est organisée par la loi du 13 novembre 1874. Tout Suisse est tenu au service militaire dès le commencement de l'année où il atteint sa vingtième année jusqu'à quarante-quatre ans. Chaque année, les jeunes citoyens qui arrivent à l'âge de servir doivent se présenter devant un conseil de réforme qui est composé de militaires et de médecins et qui examine s'ils sont aptes au service. Dans ce cas, ils sont attribués à l'une des armes principales (infanterie, artillerie, cavalerie ou génie) et ont à faire une école de recrues qui est de 45 jours pour les fantassins, de 55 jours pour les artilleurs, de 60 jours pour les cavaliers (guides et dragons) et de 50 pour les troupes du génie (sapeurs, pontonniers et pionniers). Quant aux troupes d'administration et aux troupes sanitaires, les hommes doivent avoir fait une école de recrues d'infanterie avant d'y être admis. Les recrues qui

n'ont pas une instruction primaire suffisante doivent suivre en caserne l'école complémentaire.

Les hommes jugés impropres au service *(réformés)* sont exemptés temporairement si le cas d'exemption est de nature passagère, ou définitivement s'il s'agit d'une infirmité durable. Ils sont soumis au paiement d'une taxe qui est de 6 fr., plus fr. 1,50 par 1000 fr. de fortune ou 100 fr. de revenu jusqu'à l'âge de 32 ans et de la moitié seulement de 32 à 44 ans. Les militaires devenus impropres au service après avoir servi au moins huit ans, ne paient que la moitié de la taxe de leur classe d'âge (loi du 28 juin 1878).

Après l'école de recrues, le soldat est incorporé dans l'armée, qui se divise en deux classes: l'élite et la landwehr. L'élite se compose des hommes âgés de 20 à 32 ans; la landwehr des hommes de 32 à 44 ans.

L'infanterie proprement dite (fantassins) compte 98 bataillons d'élite et 98 de landwehr; chaque bataillon a quatre compagnies de 185 hommes, y compris les officiers (un capitaine, deux premiers lieutenants et deux lieutenants), ensemble 740 hommes. Les carabiniers ont 32 compagnies d'élite et 32 compagnies de landwehr, formant en tout 16 bataillons.

L'artillerie compte dans l'élite 48 batteries de campagne, 2 de montagne et 10 de position, dans la landwehr 8 batteries de campagne et 15 de position. Une batterie de campagne a 160 hommes, 120 chevaux, 6 canons et 12 voitures; une batterie de montagne 170 hommes, 83 chevaux, 6 canons portatifs et d'autre matériel aisément transportable; une batterie de position a 122 hommes et un nombre indéterminé de canons. A l'artillerie sont joints: 16 colonnes de parc d'élite et 8 de landwehr, composées chacune de 160 hommes et ayant de 116 à 143 chevaux; deux compagnies d'artificiers d'élite et deux de landwehr, comptant chacune 160 hommes; 8 bataillons du train d'élite et 8 de landwehr, comptant chacune 94 hommes et 130 chevaux.

La cavalerie a 24 escadrons de dragons d'élite et 24 de landwehr, composé chacun de 124 hommes. Les guides sont divisés en 11 compagnies de 43 hommes.

Le génie se compose de 8 bataillons d'élite et de 8 de landwehr, dont chacun est formé d'une compagnie de sapeurs (153 hommes, 2 chevaux), d'une de pontonniers (123 hommes, 4 chevaux), d'une de pionniers (108 hommes, 19 chevaux), en outre de 30 voitures et de 114 chevaux de trait.

Il y a encore les troupes d'administration (8 compagnies d'élite et 8 de landwehr: 51 hommes et 157 chevaux); les troupes sanitaires, savoir : le personnel sanitaire (médecins et infirmiers, vétérinaires) attaché aux bataillons, aux batteries et aux escadrons ; les ambulances (40 hommes et 11 chevaux), les lazarets de campagne (207 hommes, 22 voitures et 98 chevaux, les colonnes de transport (14 hommes, 32 voitures et 64 chevaux).

Toutes ces unités de troupes forment des régiments, des brigades et des divisions.

Le bataillon d'infanterie est commandé par un major. Les régiments et les brigades sont commandés de la manière suivante :

a) *Infanterie.*

Le régiment a à sa tête un lieutenant-colonel.
La brigade » » un colonel brigadier.

b) *Cavalerie.*

Régiment. . . . . . . major ou lieutenant-colonel.

c) *Artillerie.*

| | |
|---|---|
| Régiment et division d'artillerie de position . | major ou lieutenant-colonel. |
| Parc de division . . . | major. |
| Brigade d'artillerie . . | colonel. |

d) *Corps sanitaire.*

| | |
|---|---|
| Troupe sanitaire de division . . . . . . . | lieutenant-colonel (médecin de division). |
| Troupe vétérinaire de division . . . . . . . | capitaine ou major (vétérinaire de division). |

e) *Administration.*

| | |
|---|---|
| Troupe de division. . | lieutenant-colonel ( commissaire des guerres de division). |

La division est commandée par le colonel divisionnaire.

En cas de mise sur pied de troupes, pour cause de guerre ou de garde de la frontière, l'assemblée fédérale nomme un général (art. 85, chiffre 4 de la constitution fédérale).

A la tête de l'armée, il y a un état-major général, com-

posé de trois colonels, seize lieutenants-colonels ou majors et trente-cinq capitaines. Il s'occupe de diverses questions générales d'organisation et de surveillance, par ex. travaux préparatoires pour la mise sur pied et les mouvements de l'armée, service d'exploitation des chemins de fer et des télégraphes, etc.

Il y a en Suisse huit divisions d'élite et huit de landwehr; elles sont réparties comme suit, d'après le système territorial:

Ire division: Genève, Vaud et le Bas-Valais.

IIe division: Fribourg, Neuchâtel et le Jura bernois.

IIIe division: La partie allemande du canton de Berne, moins quelques districts de la Haute-Argovie et de l'Emmenthal.

IVe division: Les districts bernois qui n'appartiennent pas à la IIIe division et les cantons de Lucerne, d'Unterwald et de Zoug.

Ve division: Soleure, Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Argovie.

VIe division: Schaffhouse, Zurich et trois districts de Schwytz.

VIIe division: Thurgovie, Saint-Gall et Appenzell.

VIIIe division: Glaris, trois districts de Schwytz, Uri, le Haut-Valais, Grisons et Tessin.

L'élite de chacune de ces divisions est appelée à tour de rôle à faire de grandes manœuvres qu'on appelle un rassemblement de troupes de division. Le tour d'une division revient tout les huit ans. Dans l'intervalle ont lieu de deux ans en deux ans, un cours de répétition de bataillon, de batterie, d'escadron, etc.; un de régiment; un de brigade et enfin un de division; en sorte qu'en huit années, chaque homme a fait du service dans ces différents corps de troupes et a acquis une idée générale du service.

La landwehr n'a que des exercices et des inspections de quelques jours.

La justice militaire est exercée par l'état-major judiciaire, qui se compose d'hommes ayant fait du droit leur carrière. Les tribunaux militaires siègent avec l'assistance du jury (voir § 79).

**203. Effectif de l'armée.** — L'armée suisse compte actuellement:

| | | |
|---|---|---|
| Elite | 113,884 | hommes. |
| Landwehr | 88,136 | » |
| Total | 202,020 | » |

Ajoutons qu'un enseignement de la gymnastique comme préparation au service militaire a été rendu obligatoire pour tous les jeunes garçons dès l'âge de 10 ans. Ajoutons aussi que tout homme astreint au service peut être tenu d'accepter un grade ou de se charger d'un commandement.

**204. Secours aux militaires invalides**, etc. — Quand les militaires tombent malades ou meurent au service, eux ou leurs familles ont droit à des secours de la Confédération s'ils sont dans le besoin. Ces secours sont au maximum de 1200 fr. payés une fois pour toutes ou de 650 fr. comme pension annuelle suivant la gravité des cas et le nombre d'enfants dont se compose la famille. Les sommes peuvent être doublées si le blessé ou le défunt s'est exposé volontairement à un grand danger dans l'intérêt de la patrie, sans y être tenu.

**205. Attributions des cantons.** — L'exécution de la loi militaire incombe en partie aux cantons qui ont entre autres à tenir les registres militaires, à faire l'habillement et l'équipement des troupes sous réserve des indemnités fédérales. Ils nomment les officiers jusqu'au grade de major; au delà de ce grade, c'est le conseil fédéral qui nomme.

**206. Autres attributions du département militaire.** — Le département militaire s'occupe aussi de l'établissement des cartes de la Suisse. La belle carte connue sous le nom du général Dufour et l'atlas topographique au 1 : 25,000 sont l'œuvre du bureau topographique fédéral.

Il est aussi chargé de la fabrication des munitions, pour laquelle il a de vastes établissements à Thoune. Les armes sont en partie fabriquées par l'industrie privée, mais toutes sont contrôlées par des fonctionnaires. Les chevaux de cavalerie sont achetés par le département et revendus aux guides et dragons.

**207. Personnel et budget.** — Le département militaire dispose d'un nombreux personnel, savoir: des secrétaires, des chefs d'arme, un chef d'état-major général, des chefs d'administration, un médecin et un vétérinaire en chef, un commissaire des guerres, avec de nombreux employés, de nombreux instructeurs en chef et de division pour chaque arme, etc., etc. Son budget est de plus de 16 millions de fr.

### 5. Département des finances et des péages.

**208. Division du département.** — Ce département se compose de deux sections : 1. Finances ; 2. Péages.

**209. Section des finances.** — La section s'occupe :

1° De la comptabilité centrale de l'administration; elle vérifie toutes les dépenses faites et paie les mandats qui sont tirés par les départements sur la caisse fédérale.

2° Du contrôle des *billets de banque* (art. 39 de la Constitution fédérale). La loi du 8 mars 1881 fixe les règles auxquelles sont soumises les banques d'émission : elles doivent être autorisées par le conseil fédéral, avoir un capital entièrement versé d'au moins 500 mille francs et d'ailleurs offrir des garanties sérieuses quant à leur solidité ; elles ne peuvent émettre des billets que jusqu'au double de leur capital ; elles doivent accepter en paiement les billets des autres banques d'émission et avoir toujours en caisse, en espèces métalliques, au moins quarante pour cent de la valeur de leurs billets en circulation. Elles doivent envoyer chaque semaine leur état de situation au département des finances et chaque année leur compte général. Ces comptes sont publiés dans une feuille fédérale.

3° De l'administration de la fortune de l'Etat, qui s'élève en immeubles à 4 ½ millions et en capitaux placés à environ 18 millions.

4° De la fabrication de la poudre et de celle de la monnaie.

5° De la perception de la taxe militaire pour autant que la Confédération a à s'en occuper.

**210. Section des péages.** — La section est chargée de la perception des péages. Un tarif général a été adopté en 1851 ; il est très modéré et a été modifié plusieurs fois par les traités de commerce ou par des arrêtés spéciaux. Il vient d'être révisé complètement (26 juin 1884). Il produit actuellement un revenu net d'une vingtaine de millions. C'est la principale ressource de la Confédération. Il nécessite naturellement l'emploi d'un nombreux personnel placé à la frontière (receveurs et gardes), qui coûte plus d'un million. Ce personnel est divisé en six arrondissements, ayant chacun à leur tête un directeur.

**211. Personnel et budget.** — Le département des finances et péages a sous ses ordres : un secrétaire chef des finances, un chef du contrôle des comptes, un inspecteur des

banques, un administrateur des poudres, un directeur de la monnaie, un directeur général des péages, avec un certain nombre de commis. Le budget des finances dépasse 2 millions et demi: celui des péages est de près de 2 millions.

### 6. Département du commerce et de l'agriculture.

**212. Division du département.** — De création récente (1879), ce département a pris une grande extension. Il est divisé en trois sections, savoir: 1. Commerce et industrie. 2. Agriculture. 3. Forêts, chasse et pêche.

**213. Section du commerce.** — La première section s'occupe des objets suivants:

1° L'encouragement du commerce et de l'industrie en général. Dans ce but ont été prises différentes mesures dont voici les principales:

Des *subventions* sont accordées aux expositions universelles et nationales. L'exposition de Zurich, tenue en 1883, et si brillamment réussie, a reçu 430 mille francs. Les sociétés industrielles et commerciales reçoivent aussi des subventions pour divers buts. La Confédération va s'intéresser au développement de l'instruction professionnelle en donnant des subsides aux écoles existantes ou à créer.

Le code des obligations oblige tout commerçant à se faire inscrire dans le *registre du commerce*. Ce registre est tenu au département du commerce, qui publie les inscriptions dans une feuille où se trouvent également réunis toute espèce de renseignements utiles au commerce suisse.

Une loi fédérale du 19 décembre 1879 permet aux industriels et commerçants de faire protéger les *marques de fabrique et de commerce* qu'ils apposent sur leurs produits. Ils doivent pour cela en opérer le dépôt à Berne.

Une autre loi du 23 décembre 1880 a organisé *le contrôle et la garantie des ouvrages d'or et d'argent*. Les montres et bijoux qui portent l'indication d'un titre doivent être contrôlés officiellement s'il s'agit des titres généralement usités: 18 karats ou 750 millièmes, 14 karats ou 583 millièmes pour l'or, 875 et 800 millièmes pour l'argent. (Les millièmes représentent le nombre de parties d'or ou d'argent qu'il y a en supposant l'objet divisé en mille parties). Les autres titres doivent être garantis par la marque du fabricant. Douze bureaux ont été érigés jusqu'ici pour contrôler ces ouvrages.

La loi rend de grands services au commerce honnête de l'horlogerie et de la bijouterie, industries si importantes pour la Suisse.

Une troisième loi qui rentre jusqu'à un certain point dans l'encouragement du commerce et de l'industrie est celle du 23 avril 1883 sur la *protection de la propriété littéraire et artistique*. Non seulement les auteurs (écrivains ou artistes) sont protégés, mais il en résulte aussi des avantages très sérieux pour le commerce de la librairie et pour l'industrie artistique.

2° La négociation et l'exécution des *traités de commerce*. C'est une des tâches les plus difficiles et les plus importantes du département, eu égard à la diversité des intérêts en jeu. Actuellement la Suisse a des traités de commerce avec presque tous les pays civilisés.

3° La surveillance du *travail dans les fabriques*. La loi prévue par l'art. 34, deuxième alinéa de la Constitution fédérale, a été faite en date du 23 mars 1877. Soumise au referendum, elle a été adoptée le 21 octobre 1877, par 181,204 voix contre 170,857. Elle renferme des dispositions prescrivant aux fabricants de prendre toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder le mieux possible la vie et la santé des ouvriers. En cas d'accidents, le fabricant est tenu de payer des indemnités à la victime ou à sa famille, à moins qu'il ne prouve que le dommage est amené par un cas de *force majeure* (une chose qu'il est hors du pouvoir humain de prévenir ou d'empêcher), ou par la faute même de la victime. La journée de travail ne doit pas dépasser 11 heures, sauf des cas exceptionnels où il faut la permission de l'autorité. Le travail du dimanche est interdit. Les enfants au-dessous de 14 ans ne peuvent être employés dans les fabriques. Des mesures protectrices pour les femmes ont aussi été prévues. Des inspecteurs fédéraux visitent les fabriques pour s'assurer que toutes les prescriptions de la loi sont observées. Cette loi poursuit un but humanitaire des plus louable, mais elle doit être appliquée avec prudence en raison même des entraves à la liberté qu'elle établit.

4° L'organisation et la surveillance des *poids et mesures*. La Suisse a adopté depuis le 1er janvier 1876 le système métrique. En 1851, elle avait admis un système mixte ayant le pied (30 centimètres) pour base. En 1866, elle avait introduit le système métrique à titre facultatif.

**214. Section de l'agriculture.** — La 2me section a principalement pour objet :

1° L'encouragement de l'agriculture en général. De grosses subventions sont accordées pour les expositions agricoles, pour l'amélioration de la race chevaline et de la race bovine, pour l'enseignement agricole, pour l'amélioration du sol (drainage, irrigations, etc.), pour des stations d'essais, etc.

2° La *police des épizooties*. Une loi fédérale rendue en exécution de l'art 69 de la constitution fédérale a prescrit les mesures à prendre pour empêcher la propagation des épizooties (8 février 1872). Ces mesures consistent essentiellement dans la surveillance exercée dans chaque commune sur le bétail. Dès qu'une étable est infectée, on la met sous séquestre; dans les cas graves (péripneumonie et peste bovine), on abat toutes les pièces malades et celles qui se sont trouvées en contact avec elles. Le bétail ne peut passer d'un arrondissement dans un autre, sans un certificat de santé. Une visite très sévère est exercée à la frontière sur le bétail qui entre en Suisse. Les troupeaux suspects sont refoulés ou mis en quarantaine.

3° Les mesures à prendre contre les *fléaux qui menacent la production agricole*. On a en vue principalement le phylloxéra, dont les ravages ont été si grands dans les vignobles français. En Suisse, deux cantons, Neuchâtel et Genève, ont aussi été atteints. Des arrêtés fédéraux ordonnent la surveillance des vignes, la destruction de ceps phylloxérés, et interdisent l'entrée en Suisse des produits susceptibles de propager le fléau.

4° A cette section incombe aussi la surveillance prévue à l'art. 34 de la constitution fédérale sur les *opérations des agences d'émigration*. Une loi fédérale du 24 décembre 1880 astreint les agents d'émigration à déposer un cautionnement de 40,000 fr. et fixe les conditions qu' ils doivent remplir pour le transport des émigrants.

**215. Section des forêts, chasse et pêche.** — La 3me section a : 1° *la surveillance des forêts dans les régions élevées* (art. 24 de la constitution fédérale). La loi du 24 mars 1876 oblige les cantons à maintenir les forêts existantes dans les régions élevées afin d'empêcher les inondations, les mouvements de terrain, etc., qui sont la conséquence d'un déboisement inconsidéré, et à reboiser les terrains qui peuvent devenir des forêts protectrices. Des subsides allant jusqu'au 50 °/₀ et même jusqu'au 70 °/₀ des dépenses sont accordés par la Confédération, qui participe aussi à la formation des sous-forestiers chargés d'assurer l'exécution de la loi.

2° La surveillance de l'exécution de la loi sur *la chasse et la protection des oiseaux*, du 17 septembre 1875. Cette loi prescrit les dispositions nécessaires pour la protection du gibier et spécialement des oiseaux utiles. Il est défendu en tout temps de tuer ces derniers ou de détruire leurs nids et couvées. Les enfants doivent apprendre à l'école à connaître les oiseaux utiles.

La chasse au gibier de plaine ne peut durer que du 1er septembre au 15 décembre pour le gibier de plume et du 1er octobre au 15 décembre pour l'autre gibier. La chasse au gibier de montagne (chamois, marmottes), n'est permise que du 1er septembre au 1er octobre. On a établi dans les hautes Alpes 19 districts francs dans lesquels la chasse est complètement interdite, cela afin de favoriser la reproduction du gibier de montagne.

Pour chasser, il faut un permis délivré par l'autorité cantonale. Une fois la chasse fermée, il ne peut plus être vendu de gibier qu'avec un certificat portant qu'il provient de l'étranger. Des pénalités sévères sont prévues contre ceux qui violent la loi sur la chasse.

3° La surveillance de l'exécution de la loi sur *la pêche*, du 18 septembre 1875. Cette loi a pour but d'empêcher par des dispositions protectrices, le dépeuplement des eaux et d'en favoriser le repeuplement au moyen de la pisciculture. La Suisse a de belles eaux jaillissantes qui peuvent être une grande source de richesses si on sait les utiliser.

**216. Personnel et budget.** — Le département du commerce et de l'agriculture dispose d'un nombreux personnel. Chaque section a à sa tête un chef de division et un ou plusieurs secrétaires avec diverses chancelleries. Son budget va croissant et atteindra prochainement un million. Pour 1884, il est de 532,000 fr.

### 7. Département des postes et chemins de fer.

**217. Division du département.** — Ce département est aussi divisé en trois sections : 1. Chemins de fer ; 2. Postes ; 3. Télégraphes.

**218. Section des chemins de fer.** — La Confédération suisse a laissé à l'industrie privée la construction des chemins de fer, mais elle s'est réservé, dès le début, le droit de ratifier les concessions accordées par les cantons sur leur

territoire. Par la loi fédérale du 23 décembre 1872, l'autorité fédérale s'est ensuite attribué à elle seule le droit d'accorder les concessions et d'en surveiller la stricte exécution.

Les concessions de chemins de fer ont pour but de fixer le *tracé* de la ligne à construire, les *délais* dans lesquels la construction doit avoir lieu, les *taxes* que la compagnie est autorisée à percevoir pour le transport des voyageurs et des marchandises, le nombre minimum de *trains* que la compagnie s'engage à faire marcher dans chaque direction, les conditions de *rachat* par la Confédération si elle juge à propos de se rendre un jour propriétaire du réseau suisse, etc.

La section des chemins de fer est chargée de veiller à l'exécution des concessions dans les limites de la loi fédérale. Un inspectorat *technique* veille à ce que les lignes soient bien construites et bien aménagées dans l'intérêt de la sécurité du trafic. Un inspectorat *administratif* examine et soumet à l'approbation de l'autorité supérieure les projets d'horaires, de tarifs, de conventions, d'exploitation, etc., arrêtés par les compagnies.

Les personnes victimes d'accidents sur les chemins de fer, sans qu'il y ait de leur propre faute, ont droit à une indemnité (loi fédérale du 1er juillet 1875). Les administrations de chemins de fer sont aussi responsables des retards ou des avaries qui surviennent dans l'expédition des marchandises (loi du 20 mars 1875).

Bien que la Confédération n'ait pas elle-même construit de chemins de fer, elle a cependant été entraînée à donner une subvention pour la construction du chemin de fer du Gothard, qui est une des gloires de notre époque et qui a eu pour effet non seulement de mettre en communication directe à travers la Suisse le nord et le midi de l'Europe, mais encore au point de vue national, de réunir la Suisse italienne à ses confédérés dont elle était séparée par une chaîne de montagnes presque infranchissable en hiver. La subvention de 4 ½ millions accordée au Gothard, et de 2 millions pour la ligne du Monte-Cenere, destinée à relier le nord et le sud du canton du Tessin, a été vivement combattue par certaines contrées suisses auxquelles la ligne du Gothard causait du préjudice en détournant le trafic des anciennes routes alpestres. Par esprit d'équité, la Confédération a assuré d'avance une subvention de 4 ½ millions pour chaque entreprise semblable de chemin de fer à l'orient et à l'occident de la Suisse. La loi fédérale du 22 août 1878 accordant ces sub-

ventions aux chemins de fer des Alpes a été ratifiée par le peuple à la majorité énorme de 278,731 voix contre 115,571 (votation du 19 janvier 1879).

La Suisse a 2,606 kilomètres de chemins de fer de voie normale en exploitation, et 82 kilomètres de chemins de fer à voie étroite. Elle a des tramways dans les villes de Genève, de Bienne et de Zurich. Les tramways relèvent aussi de la surveillance fédérale.

**219. Section des postes.** — C'est un des services les plus considérables de la Confédération; il est complètement centralisé. Il y a en Suisse onze arrondissements postaux, à la tête de chacun desquels se trouve un directeur. Le nombre des bureaux de 1re classe est de 11; celui des bureaux de 2me classe de 91; celui des bureaux de 3me classe de 705, celui des dépôts de 2081. Aucun pays du monde n'a un service postal aussi développé que la Suisse.

Les taxes postales sont fixées par une loi souvent soumise à révision. D'après la loi du 26 juin 1884, on paie 10 centimes pour une lettre jusqu'à 250 grammes, 20 centimes au-delà. Dans un rayon local de 10 kilomètres, la taxe de la lettre de 15 grammes est de 5 cent. Pour les paquets, la taxe varie suivant le poids et la distance. La poste se charge aussi de transmettre de l'argent par *mandat,* de prendre des *remboursements,* de recouvrer des *effets de commerce.* Il est probable qu'on la chargera aussi, comme dans d'autres pays, de recevoir de l'argent en dépôt (*caisses d'épargnes postales*). Plus on simplifiera ce service, plus on réduira les taxes, plus les bienfaits en seront généralement appréciés.

La poste se charge aussi du transport des voyageurs dans les contrées qui ne sont pas desservies par les chemins de fer.

**220. Section des télégraphes.** — Ce service est aussi complètement centralisé. Il y a six arrondissements et à la tête de chacun un inspecteur avec un adjoint. Le nombre des bureaux télégraphiques ouverts au public est de plus de 1200.

La taxe télégraphique fixée par la loi du 22 juin 1877 est de 30 centimes par dépêche, plus 2 ½ centimes par mot, soit 5 centimes pour deux mots, les impairs comptant pour 5 centimes.

La longueur des lignes télégraphiques existant en Suisse est de 16,553,6 kilom.

Les *téléphones* ont été classés naturellement, dès leur apparition, dans le service des télégraphes. Ils ne peuvent être établis qu'avec l'autorisation et par les soins de l'administration fédérale, lorsque la ligne emprunte le domaine de plusieurs personnes. Le prix de l'abonnement est de fr. 150 par année. Ce service est appelé à un grand développement.

**221. Personnel et budget.** — L'administration centrale du département des postes et chemins de fer occupe un personnel très nombreux. La section des chemins de fer a un secrétariat, un inspectorat technique et un inspectorat administratif; la section des postes, un directeur général et de nombreux chefs de service et autres fonctionnaires; la section des télégraphes un directeur général et divers employés.

Les dépenses de ces sections sont les suivantes pour 1884:

| | | |
|---|---|---|
| Chemins de fer | fr. | 132,450 |
| Postes . . . | » | 14,338,800 |
| Télégraphes . | » | 2,503,600 |
| Ensemble . . | fr. | 16,974,850 |

**222. Situation financière.** — La Confédération est dans une excellente situation financière. Ses éléments de recettes sont prévus à l'art 42 de la constitution.

Ils consistent dans :

*a*. Le produit de la *fortune fédérale,* produit qui est annuellement de 8 à 900,000 fr.

*b*. Le produit des *péages*. C'est le principal facteur de la prospérité financière fédérale. En 1883, ce produit a dépassé 20 millions.

*c*. Le produit des *postes et télégraphes*. Il peut être devisé à près de deux millions.

*d*. Le produit de la *régale des poudres,* recette peu importante de 60 à 70,000 fr.

*e*. La moitié du produit brut des *taxes militaires*. Un peu plus d'un million.

A ces recettes s'en ajoutent d'autres de diverse nature (émoluments de chancellerie, écolages du Polytechnicum, etc.).

Si ces ressources n'étaient pas suffisantes, la Confédération pourrait encore recourir :

*f*. Aux *contributions en argent des cantons,* qui sont fixées par la loi du 7 octobre 1874, pour vingt ans. Les cantons sont divisés d'après leur richesse en huit classes qui paient

10, 15, 20, 30, 40, 50, 70 et 90 centimes par tête de population. Jusqu'ici, la Confédération n'a heureusement jamais eu besoin de recourir à ces contributions.

La dette publique de la Confédération s'élève à 33,576,500 francs soit 11,7 fr. par tête de population.

Le budget normal de la Confédération est de 45 millions de francs. Les comptes soldent généralement en boni de un à deux millions.

### Questionnaire.

188. En combien de départements sont réparties les affaires incombant au conseil fédéral ? Quels sont ces départements ? Quelle est leur tâche ? Qui nomme les fonctionnaires ? — 189. Quel est d'ordinaire le chef du *département politique ?* Quelle est sa compétence au point de vue des relations extérieures ? Quels sont ses agents au dehors ? — 190. Quelle est la compétence du département au point de vue de l'ordre à l'intérieur ? — 191. Quelles sont les principales dispositions relatives à la *naturalisation* des étrangers ? à la renonciation d'un Suisse à sa nationalité ? — 192. Quel est le personnel et le budget du département politique ? — 193. En combien de sections se divise le *département de l'intérieur ?* Quelles sont ses attributions sous le rapport : de l'administration générale ? de l'instruction ? (quelle est l'organisation de l'école polytechnique fédérale ?) de l'exercice des professions libérales ? de la santé publique ? Quelles sont les principales dispositions de la loi sur l'état civil et le mariage ? — 195. De quoi s'occupe la section de statistique ? — 196. Que comprend la section des travaux publics ? — 197. Quel est le personnel et le budget de l'intérieur ? — 198. Quelle est la compétence du *département de justice et police* au point de vue des questions de droit constitutionnel ? — 199. Quelles sont les autres attributions de ce département ? — 200. Quel est son personnel et son budget ? — 201. Quelles sont les attributions générales du *département militaire ?* — 202. Que savez-vous de l'organisation de l'armée ? Quelle est la durée de l'école de recrues pour les différentes armes ? Qu'est-ce que l'école complémentaire pédagogique ? En quoi consiste la taxe militaire ? Qu'est-ce que l'élite ? la landwehr ? Comment est organisée l'infanterie ? l'artillerie ? la cavalerie ? le génie ? l'administration ? le personnel sanitaire ? Comment sont commandés les divers corps ou unités de troupes ? Qu'est-ce que le général de l'armée ? Qui le nomme ? Comment est exercée la justice militaire ? — 203. Quel est l'effectif de l'armée suisse ? De l'enseignement de la gymnastique militaire. — 204. Quelles mesures humanitaires a-t-on prises en faveur des militaires invalides ou des familles des soldats tués au service ? — 205. Quelles sont les attributions des cantons sous le rapport militaire ? — 206. Autres attributions du département militaire (topographie, munitions, etc.). — 207. Quel est le personnel et le budget de ce département ? — 208. De combien de sections se compose le *département des finances et péages ?* — 209. De quoi s'occupe la section des finances ? — 210. De quoi s'occupe la section des péages ? — 211. Quel est le personnel et le budget de ce département ? — 212. Quelle est la

subdivision du *département du commerce et de l'agriculture*? — 213. De quoi s'occupe la section du commerce (encouragement au commerce; traités de commerce; travail dans les fabriques, poids et mesures)? — 214. Quelles sont les attributions principales de la section de l'agriculture (encouragement en général; police des épizooties; fléaux qui menacent la population agricole; surveillance de l'émigration)? — 215. Quelles sont les attributions de la section pour les forêts, la chasse et la pêche? — 216. Quel est le personnel et le budget du département? — 217. Comment se subdivise le *département des postes et chemins de fer*? — 218. Quelle est la compétence fédérale en matière de construction de chemins de fer? de tarifs? d'exploitation? de rachat des lignes? Quelles sont les subventions fédérales accordées à des chemins de fer? — 219. Quelle est l'organisation générale du service des postes? — 220. Quelle est l'organisation des télégraphes et des téléphones? — 221. Quel est le personnel et le budget de ce département? — 222. La situation financière générale de la Confédération est-elle bonne ou mauvaise? De quoi se composent les ressources dont la Confédération dispose (produit de la fortune fédérale; péages; postes et télégraphes; taxes militaires; divers)? A quelles ressources la Confédération pourrait-elle encore faire appel (contributions des cantons)? Quelle est la dette fédérale? Quel est le budget normal de la Confédération?

---

# CHAPITRE XXIV

## LA SUISSE AU POINT DE VUE INTERNATIONAL

**223. Neutralité militaire de la Suisse.** — C'est au congrès de Vienne en 1815 que la neutralité militaire de la Suisse a été proclamée et garantie par les puissances européennes. Des considérations stratégiques ont inspiré cette décision. La position géographique de notre pays rend cette neutralité utile à chacun de nos voisins. Lorsqu'ils sont en guerre, il leur importe que nul belligérant ne puisse s'emparer des passages alpestres qui sont en quelque sorte la clef de l'Europe. Les autres puissances ont cru pouvoir s'en remettre du soin de garder ces passages à notre peuple fier, brave, jaloux de sa liberté, et qui a donné tant de preuves de l'esprit d'indépendance qui l'anime.

Pour remplir fidèlement les devoirs que sa neutralité lui impose, la Suisse est moralement obligée d'avoir une armée capable de défendre ses frontières contre tout envahisseur. Il est possible que seuls nous ne pourrions résister longtemps à l'un de nos puissants voisins qui peut mettre plus d'un million d'hommes en campagne. Mais suivant toute probabilité, notre ennemi aurait aussi à combattre l'un ou l'autre de nos voisins, et nos deux cent mille hommes pourraient par conséquent lui opposer une résistance efficace. La Suisse ne cherche pas la guerre, mais elle saurait sans doute montrer encore à l'occasion, pour la défense de sa neutralité, qu'elle a conservé les vertus héroïques par lesquelles elle s'est fait respecter en tout temps des autres peuples.

Elle a prouvé pendant la guerre franco-allemande, qu'elle était à la hauteur des devoirs qui résultent de sa neutralité. Elle a montré aussi son esprit de cohésion en 1856 dans la question de Neuchâtel.

**224. Neutralité morale de la Suisse.** — Mais ce qui a plus d'importance peut-être que le texte des traités de 1815, c'est le rôle moral que notre petit pays a été appelé à jouer dans les relations internationales. Comme on sait que la Suisse ne nourrit point d'ambitions et n'ourdit pas d'intrigues contre les autres Etats, ceux-ci se sont habitués de plus en plus à réclamer son intermédiaire et sa participation

dans toutes les œuvres qui ont pour l'Europe et pour l'humanité un intérêt général. C'est sur son sol que les congrès internationaux aiment à siéger. C'est à la Suisse que les autres Etats confient volontiers la direction des grandes œuvres de paix et de civilisation telles que l'union universelle des postes, des télégraphes, de la propriété intellectuelle, l'union européenne des chemins de fer, etc. C'est de la Suisse que sont parties de nobles initiatives comme celle qui a donné naissance à la convention de la Croix-Rouge pour l'amélioration du sort des militaires blessés.

La Suisse vit sur un pied d'amitié avec toutes les nations civilisées. Avec toutes, ou presque toutes, elle a conclu des traités de commerce et d'établissement. Elle leur envoie les nombreux produits de ses industries si variées; elle fonde des comptoirs dans presque toutes les parties du monde. Ses fils se font généralement remarquer par leur esprit de travail, d'ordre, d'économie; ils font ainsi honneur aux institutions républicaines sous lesquelles ils ont grandi.

**225. Droit d'asile.** — Les seuls reproches qui parfois aient été adressés à la Suisse au point de vue international, c'est en ce qui concerne l'asile qu'elle accorde généreusement à des réfugiés politiques. Plusieurs fois on a voulu exercer une pression sur elle pour l'obliger à les expulser ou même à les livrer à leurs ennemis politiques. Mais la Suisse a toujours résisté fièrement à de telles suggestions: ainsi en 1838, elle n'a pas hésité à mettre ses troupes sur pied lorsque Louis-Philippe voulait la contraindre à expulser Louis-Napoléon.

Toutefois, le droit d'asile ne doit pas couvrir des menées dirigées contre la tranquillité des Etats voisins. Si les réfugiés politiques qui vivent sur notre sol ne se comportent pas comme le veut le droit des gens, les autorités ont le devoir international de ne pas tolérer leur présence en Suisse ou tout du moins près des frontières.

Une question plus difficile se présente au sujet des réfugiés accusés d'avoir commis des crimes politiques. Dans ce cas, les autorités doivent examiner scrupuleusement si le crime est réellement politique ou s'il n'est pas plutôt de droit commun. Si le caractère politique est avéré, les traditions libérales de notre pays ne nous permettent ni l'expulsion, ni l'extradition. Mais s'il s'agit de crimes de droit commun, ce *serait commettre* à notre tour un crime de lèse-humanité *que de vouloir* couvrir les malfaiteurs de notre droit d'asile.

Dans les derniers temps, ces distinctions ont dû être faites souvent. La Suisse a continué à protéger, envers et contre tous, les vrais réfugiés politiques. Mais quant aux apôtres du poignard et de la dynamite, aux assassins qui détruisent pour détruire, et qui osent publier leurs doctrines odieuses en se réclamant de la liberté politique, les autorités suisses n'ont pas hésité et ne sauraient hésiter une minute à les traiter comme ils le méritent. Les traités d'extradition leur sont applicables, et plus vite on leur fera reprendre le chemin de la frontière, mieux ce sera. Heureusement, le peuple suisse ne se laisse pas gangrener par les théories subversives de ces gens-là. Mais il ne peut pas non plus se rendre en quelque sorte leur complice en tolérant leurs agissements.

**226. Avenir de la Suisse.** — En résumé, la Suisse occupe au point de vue international une situation privilégiée. Objet de la sympathie générale, notre pays s'en montrera d'autant plus digne qu'il demeurera plus fidèle à ses traditions de simplicité, de droiture et de bienveillance pour tous. Bien loin de nous enorgueillir de cette situation, nous devons nous efforcer de la mériter de plus en plus par notre modestie et notre fidélité à remplir les devoirs qui en résultent.

**Questionnaire.**

223. Quand et pourquoi la neutralité militaire de la Suisse a-t-elle été reconnue et garantie? Quels sont les devoirs qui en résultent pour elle? — 224. Quel est le rôle moral qu'elle remplit en Europe et dans le monde? — 225. Quels sont les droits et les devoirs de la Suisse au point de vue de l'exercice du droit d'asile? — 226. Quelle est l'attitude qu'elle doit garder dans l'avenir?

# CONSTITUTION FÉDÉRALE

DE LA

# CONFÉDÉRATION SUISSE

(Du 29 mai 1874).

---

## AU NOM DE DIEU TOUT PUISSANT!

LA CONFÉDÉRATION SUISSE

Voulant affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation suisse, a adopté la constitution fédérale suivante :

### CHAP. Ier. Dispositions générales.

ARTICLE PREMIER. Les peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, savoir : *Zurich*, *Berne*, *Lucerne*, *Uri*, *Schwytz*, *Unterwald* (le Haut et le Bas), *Glaris*, *Zoug*, *Fribourg*, *Soleure*, *Bâle* (Ville et Campagne), *Schaffhouse*, *Appenzell* (les deux Rhodes), *Saint-Gall*, *Grisons*, *Argovie*, *Thurgovie*, *Tessin*, *Vaud*, *Valais*, *Neuchâtel* et *Genève*, forment dans leur ensemble la CONFÉDÉRATION SUISSE.

ART. 2. La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.

ART. 3. Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

ART. 4. Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles.

ART. 5. La Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, leur constitution, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités.

ART. 6. Les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions.

Cette garantie est accordée, pourvu :

*a)* Que ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la constitution fédérale;

*b)* Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines, — représentatives ou démocratiques;

*c)* Qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.

ART. 7. Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons sont interdits.

En revanche, les cantons ont le droit de conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les cantons contractants sont autorisés à réclamer pour l'exécution, la coopération des autorités fédérales.

ART. 8. La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire avec les Etats étrangers des alliances et des traités, notamment des traités de péages (douanes) et de commerce.

ART. 9. Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure avec les Etats étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police; néanmoins ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

ART. 10. Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du conseil fédéral.

Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent.

ART. 11. Il ne peut être conclu des capitulations militaires.

ART. 12. Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires de la Confédération, et les représentants ou les commissaires fédéraux ne peuvent recevoir d'un gouvernement étranger ni pension ou traitement, ni titres, présents ou décorations.

S'ils sont déjà en possession de pensions, de titres ou de décorations, ils devront renoncer à jouir de leurs pensions et à porter leurs titres et leurs décorations pendant la durée de leurs fonctions.

Toutefois les employés inférieurs peuvent être autorisés par le conseil fédéral à recevoir leurs pensions.

On ne peut, dans l'armée fédérale, porter ni décoration, ni titre accordés par un gouvernement étranger.

Il est interdit à tout officier, sous-officier ou soldat d'accepter des distinctions de ce genre.

ART. 13. La Confédération n'a pas le droit d'entretenir des troupes permanentes.

Nul canton ou demi-canton ne peut avoir plus de trois cents hommes de troupes permanentes, sans l'autorisation du pouvoir fédéral; la gendarmerie n'est pas comprise dans ce nombre.

ART. 14. Des différends venant à s'élever entre cantons, les Etats s'abstiendront de toute voie de fait et de tout armement. Ils se soumettront à la décision qui sera prise sur ces différends conformément aux prescriptions fédérales.

ART. 15. Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le gouvernement du canton menacé doit requérir le secours des Etats

confédérés et en aviser immédiatement l'autorité fédérale, le tout sans préjudice des dispositions qu'elle pourra prendre. Les cantons requis sont tenus de prêter secours. Les frais sont supportés par la Confédération.

Art. 16. En cas de troubles à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un autre canton, le gouvernement du canton menacé doit en aviser immédiatement le conseil fédéral, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (art. 102, chiffres 3, 10 et 11) ou convoquer l'assemblée fédérale. Lorsqu'il y a urgence, le gouvernement est autorisé, en avertissant immédiatement le conseil fédéral, à requérir le secours d'autres Etats confédérés, qui sont tenus de le prêter.

Lorsque le gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale compétente peut intervenir sans réquisition; elle est tenue de le faire lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse.

En cas d'intervention, les autorités fédérales veillent à l'observation des dispositions prescrites à l'art. 5.

Les frais sont supportés par le canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention, à moins que l'assemblée fédérale n'en décide autrement, en considération de circonstances particulières.

Art. 17. Dans les cas mentionnés aux deux articles précédents, chaque canton est tenu d'accorder libre passage aux troupes. Celles-ci seront immédiatement placées sous le commandement fédéral.

Art. 18. Tout Suisse est tenu au service militaire.

Les militaires qui, par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente, ont droit à des secours de la Confédération, pour eux ou pour leur famille, s'ils sont dans le besoin.

Chaque soldat reçoit gratuitement ses premiers effets d'armement, d'équipement et d'habillement. L'arme reste en main du soldat, aux conditions qui seront fixées par la législation fédérale.

La Confédération édictera des prescriptions uniformes sur la taxe d'exemption du service militaire.

Art. 19. L'armée fédérale est composée:

*a)* des corps de troupes des cantons;

*b)* de tous les Suisses qui, n'appartenant pas à ces corps, sont néanmoins astreints au service militaire.

Le droit de disposer de l'armée ainsi que du matériel de guerre prévu par la loi, appartient à la Confédération.

En cas de danger, la Confédération a aussi le droit de disposer exclusivement et directement des hommes non incorporés dans l'armée fédérale et de toutes les autres ressources militaires des cantons.

Les cantons disposent des forces militaires de leur territoire, pour autant que ce droit n'est pas limité par la constitution ou les lois fédérales.

Art. 20. Les lois sur l'organisation de l'armée émanent de la Confédération. L'exécution des lois militaires dans les cantons a lieu par les autorités cantonales, dans les limites qui seront fixées par la législation fédérale, et sous la surveillance de la Confédération.

L'instruction militaire dans son ensemble appartient à la Confédération; il en est de même de l'armement.

La fourniture et l'entretien de l'habillement et de l'équipement restent dans la compétence cantonale; toutefois, les dépenses qui

en résultent sont bonifiées aux cantons par la Confédération, d'après une règle à établir par la législation fédérale.

Art. 21. A moins que des considérations militaires ne s'y opposent, les corps doivent être formés de troupes d'un même canton.

La composition de ces corps de troupes, le soin du maintien de leur effectif, la nomination et la promotion des officiers de ces corps appartiennent aux cantons sous réserve de prescriptions générales qui leur seront transmises par la Confédération.

Art. 22. Moyennant une indemnité équitable, la Confédération a le droit de se servir ou de devenir propriétaire des places d'armes et des bâtiments ayant une destination militaire qui existent dans les cantons, ainsi que de leurs accessoires.

Les conditions de l'indemnité seront réglées par la législation fédérale.

Art. 23. La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité. La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

L'assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

Art. 24. La Confédération a le droit de haute surveillanoe sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées.

Elle concourra à la correction et à l'endiguement des torrents, ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leur source. Elle décrétera les mesures nécessaires pour assurer l'entretien de ces ouvrages et la conservation des forêts existantes.

Art. 25. La Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la pêche et de la chasse, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes, ainsi que pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture.

Art. 26. La législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération.

Art. 27. La Confédération a le droit de créer, outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure, ou de subventionner des établissements de ce genre.

Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.

Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par des adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.

Art. 28. Ce qui concerne les péages relève de la Confédération. Celle-ci peut percevoir des droits d'entrée et des droits de sortie.

Art. 29. La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants :

1. Droits sur l'importation :

*a)* Les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible.

*b)* Il en sera de même des objets nécessaires à la vie.

*c)* Les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées.

A moins d'obstacles majeurs, ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger.

2. Les droits sur l'exportation seront aussi modérés que possible.

3. La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés.

Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires.

ART. 30. Le produit des péages appartient à la Confédération.

Les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonnage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables, sont supprimées.

Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, par exception et à raison de leurs routes alpestres et internationales, une indemnité annuelle dont, en tenant compte de toutes les circonstances, le chiffre est fixé comme suit :

| | | |
|---|---|---|
| Uri . . . | fr. | 80,000 |
| Grisons. . | » | 200,000 |
| Tessin . . | » | 200,000 |
| Valais . . | » | 50,000 |

Les cantons d'Uri et du Tessin recevront en outre, pour le déblaiement des neiges sur la route du Saint-Gothard, une indemnité annuelle totale de fr. 40,000, aussi longtemps que cette route ne sera pas remplacée par un chemin de fer.

ART. 31. La liberté de commerce et d'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération.

Sont réservés :

*a)* La régale du sel et de la poudre de guerre, les péages fédéraux, les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses, ainsi que les autres droits de consommation formellement reconnus par la Confédération, à teneur de l'article 32 ;

*b)* Les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties ;

*c)* Les dispositions touchant l'exercice des professions commerciales et industrielles, les impôts qui s'y rattachent et la police des routes.

Ces dispositions ne peuvent rien renfermer de contraire au principe de la liberté de commerce et d'industrie.

ART. 32. Les cantons sont autorisés à percevoir les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses prévus à l'article 31, lettre *a*, toutefois sous les restrictions suivantes :

*a)* La perception de ces droits d'entrée ne doit nullement grever le transit ; elle doit gêner le moins possible le commerce, qui ne peut être frappé d'aucune autre taxe.

*b)* Si les objets importés pour la consommation sont réexportés du canton, les droits payés pour l'entrée sont restitués sans qu'il en résulte d'autres charges.

*c)* Les produits d'origine suisse seront moins imposés que ceux de l'étranger.

*d)* Les droits actuels d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses d'origine suisse ne pourront être haussés par les cantons où il en existe. Il n'en pourra être établi sur ces produits par les cantons qui n'en perçoivent pas actuellement.

*e)* Les lois et les arrêtés des cantons sur la perception des droits

d'entrée sont, avant leur mise à exécution, soumis à l'approbation de l'autorité fédérale, afin qu'elle puisse, au besoin, faire observer les dispositions qui précèdent.

Tous les droits d'entrée perçus actuellement par les cantons, ainsi que les droits analogues perçus par les communes, doivent disparaître sans indemnité à l'expiration de l'année 1890.

ART. 33. Les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales.

La législation fédérale pourvoit à ce que ces derniers puissent obtenir à cet effet des actes de capacité valables dans toute la Confédération.

ART. 34. La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses.

Les opérations des agences d'émigration et des entreprises d'assurance non instituées par l'Etat sont soumises à la surveillance et à la législation fédérales.

ART. 35. Il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu. Celles qui existent actuellement seront fermées le 31 décembre 1877.

Les concessions qui auraient été accordées ou renouvelées depuis le commencement de l'année 1871 sont déclarées nulles.

La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

ART. 36. Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral.

Le produit des postes et des télégraphes appartient à la caisse fédérale.

Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie.

ART. 37. La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse.

Les sommes dues aux cantons désignés à l'article 30, à raison de leurs routes alpestres internationales, seront retenues par l'autorité fédérale si ces routes ne sont pas convenablement entretenues par eux.

ART. 38. La Confédération exerce tous les droits compris dans la régale des monnaies.

Elle a seule le droit de battre monnaie.

Elle fixe le système monétaire et peut édicter, s'il y a lieu, des prescriptions sur la tarification des monnaies étrangères.

ART. 39. La Confédération a le droit de décréter par voie législative des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque.

Elle ne peut cependant créer aucun monopole pour l'émission des billets de banque, ni décréter l'acceptation obligatoire de ces billets.

ART. 40. La Confédération détermine le système des poids et mesures.

Les cantons exécutent, sous la surveillance de la Confédération, les lois concernant cette matière.

ART. 41. La fabrication et la vente de la poudre de guerre dans toute la Suisse appartiennent exclusivement à la Confédération.

Les compositions minières impropres au tir ne sont point comprises dans la régale des poudres.

Art. 42. Les dépenses de la Confédération sont couvertes :

a) Par le produit de la fortune fédérale ;

b) Par le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse ;

c) Par le produit des postes et des télégraphes ;

d) Par le produit de la régale des poudres ;

e) Par la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires perçue par les Cantons ;

f) Par les contributions des cantons, que règlera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables.

Art. 43. Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse.

Il peut, à ce titre, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur.

Nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton.

Le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune. La participation aux biens des bourgeoisies et des corporations et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoisiales sont exceptés de ces droits, à moins que la législation cantonale n'en décide autrement.

En matière cantonale et communale, il devient électeur après un établissement de trois mois.

Les lois cantonales sur l'établissement et sur les droits électoraux que possèdent en matière communale les citoyens établis sont soumises à la sanction du conseil fédéral.

Art. 44. Aucun canton ne peut renvoyer de son territoire un de ses ressortissants, ni le priver du droit d'origine ou de cité.

La législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés, ainsi que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité pour obtenir la naturalisation dans un pays étranger.

Art. 45. Tout citoyen suisse a le droit de s'établir sur un point quelconque du territoire suisse, moyennant la production d'un acte d'origine ou d'une autre pièce analogue.

Exceptionnellement, l'établissement peut être *refusé* ou *retiré* à ceux qui, par suite d'un jugement pénal, ne jouissent pas de leurs droits civiques.

L'établissement peut être de plus *retiré* à ceux qui ont été à réitérées fois punis pour des délits graves, comme aussi à ceux qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur commune, soit leur canton d'origine, refuse une assistance suffisante après avoir été invitée officiellement à l'accorder.

Dans les cantons où existe l'assistance au domicile, l'autorisation de s'établir peut être subordonnée, s'il s'agit de ressortissants du canton, à la condition qu'ils soient en état de travailler et qu'ils ne soient pas tombés, à leur ancien domicile dans le canton d'origine, d'une manière permanente, à la charge de la bienfaisance publique.

Tout renvoi pour cause d'indigence doit être ratifié par le gouvernement du canton du domicile et communiqué préalablement au gouvernement d'origine.

Le canton dans lequel un Suisse établit son domicile ne peut exiger de lui un cautionnement, ni lui imposer aucune charge particu-

lière pour cet établissement. De même les communes ne peuvent imposer aux Suisses domiciliés sur leur territoire d'autres contributions que celles qu'elles imposent à leurs propres ressortissants.

Une loi fédérale fixera le maximum de l'émolument de chancellerie à payer pour obtenir un permis d'établissement.

Art. 46. Les personnes établies en Suisse sont soumises, dans la règle, à la juridiction et à la législation du lieu de leur domicile en ce qui concerne les rapports de droit civil.

La législation fédérale statuera les dispositions nécessaires en vue de l'application de ce principe, et pour empêcher qu'un citoyen ne soit imposé à double.

Art. 47. Une loi fédérale déterminera la différence entre l'établissement et le séjour et fixera en même temps les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et à leurs droits civils.

Art. 48. Une loi fédérale statuera les dispositions nécessaires pour régler ce qui concerne les frais de maladie et de sépulture des ressortissants pauvres d'un canton tombés malades ou décédés dans un autre canton.

Art. 49. La liberté de conscience et de croyance est inviolable.

Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir des peines, de quelque nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse.

La personne qui exerce l'autorité paternelle ou tutélaire a le droit de disposer, conformément aux principes ci-dessus, de l'éducation religieuse des enfants jusqu'à l'âge de seize ans révolus.

L'exercice des droits civils ou politiques ne peut être restreint par des prescriptions ou des conditions de nature ecclésiastique ou religieuses quelles qu'elles soient.

Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique.

Nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas. L'exécution ultérieure de ce principe reste réservée à la législation fédérale.

Art. 50. Le libre exercice des cultes est garanti, dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Les cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiétements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat.

Les contestations de droit public ou de droit privé auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses ou une scission de communautés religieuses existantes, peuvent être portées par voie de recours devant les autorités fédérales compétentes.

Il ne peut être érigé d'évêché sur le territoire suisse sans l'approbation de la Confédération.

Art. 51. L'ordre des jésuites et les sociétés qui lui sont affiliées ne peuvent être reçus dans aucune partie de la Suisse, et toute action dans l'église et dans l'école est interdite à leurs membres.

Cette interdiction peut s'étendre aussi, par voie d'arrêté fédéral, à d'autres ordres religieux dont l'action est dangereuse pour l'Etat ou trouble la paix entre les confessions.

ART. 52. Il est interdit de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés.

ART. 53. L'état civil et la tenue des registres qui s'y rapportent est du ressort des autorités civiles. La législation fédérale statuera à ce sujet les dispositions ultérieures.

Le droit de disposer des lieux de sépulture appartient à l'autorité civile. Elle doit pourvoir à ce que toute personne décédée puisse être enterrée décemment.

ART. 54. Le droit au mariage est placé sous la protection de la Confédération.

Aucun empêchement au mariage ne peut être fondé sur des motifs confessionnels, sur l'indigence de l'un ou de l'autre des époux, sur leur conduite ou sur quelque autre motif de police que ce soit.

Sera reconnu comme valable dans toute la Confédération le mariage conclu dans un canton ou à l'étranger, conformément à la législation qui y est en vigueur.

La femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari.

Les enfants nés avant le mariage sont légitimés par le mariage subséquent de leurs parents.

Il ne peut être perçu aucune finance d'admission ni aucune taxe semblable de l'un ou de l'autre époux.

ART. 55. La liberté de la presse est garantie.

Toutefois les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus; ces lois sont soumises à l'approbation du conseil fédéral.

La Confédération peut aussi statuer des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle ou ses autorités.

ART. 56. Les citoyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat. Les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus.

ART. 57. Le droit de pétition est garanti.

ART. 58. Nul ne peut être distrait de son juge naturel. En conséquence, il ne pourra être établi de tribunaux extraordinaires.

La juridiction ecclésiastique est abolie.

ART. 59. Pour réclamations personnelles, le débiteur solvable ayant domicile en Suisse doit être recherché devant le juge de son domicile; ses biens ne peuvent en conséquence être saisis ou séquestrés hors du canton où il est domicilié, en vertu de réclamations personnelles.

Demeurent réservées, en ce qui concerne les étrangers, les dispositions de traités internationaux.

La contrainte par corps est abolie.

ART. 60. Tous les cantons sont obligés de traiter les citoyens des autres Etats confédérés comme ceux de leur Etat en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques.

ART. 61. Les jugements civils définitifs rendus dans un canton sont exécutoires dans toute la Suisse.

ART. 62. La traite foraine est abolie dans l'intérieur de la Suisse, ainsi que le droit de retrait des citoyens d'un canton contre ceux d'autres Etats confédérés.

ART. 63. La traite foraine à l'égard des pays étrangers est abolie sous réserve de réciprocité.

ART. 64. La législation :

Sur la capacité civile;
Sur toutes les matières du droit se rapportant au commerce et aux transactions mobilières (droit des obligations, y compris le droit commercial et le droit de change);
Sur la propriété littéraire et artistique;
Sur la poursuite pour dettes et la faillite,
est du ressort de la Confédération.

L'administration de la justice reste aux cantons, sous réserve des attributions du Tribunal fédéral.

Art. 65. (Article révisé du 28 mars 1879).

Il ne pourra être prononcé de condamnation à mort pour cause de délit politique.

Les peines corporelles sont abolies.

Art. 66. La législation fédérale fixe les limites dans lesquelles un citoyen suisse peut être privé de ses droits politiques.

Art. 67. La législation fédérale statue sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre; toutefois l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse.

Art. 68. Les mesures à prendre pour incorporer les gens sans patrie *(Heimathlosen)* et pour empêcher de nouveaux cas de ce genre, sont réglées par la loi fédérale.

Art. 69. La législation concernant les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties qui offrent un danger général, est du domaine de la Confédération.

Art. 70. La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

## Chap. II. **Autorités fédérales.**

### I. Assemblée fédérale

Art. 71. Sous réserve des droits du peuple et des cantons (articles 89 et 121), l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'assemblée fédérale, qui se compose de deux sections ou conseils, savoir :

*a)* le conseil national;
*b)* le conseil des Etats.

#### A. *Conseil national.*

Art. 72. Le conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20,000 âmes de la population totale. Les fractions en sus de 10 mille âmes sont comptées pour 20 mille.

Chaque canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins.

Art. 73. Les élections pour le conseil national sont directes. Elles ont lieu dans les collèges électoraux fédéraux, qui ne peuvent toutefois être formés de parties de différents cantons.

Art. 74. A droit de prendre part aux élections et aux votations tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile.

Toutefois, la législation fédérale pourra régler d'une manière uniforme l'exercice de ce droit.

ART. 75. Est éligible comme membre du conseil national tout citoyen suisse laïque et ayant droit de voter.

ART. 76. Le conseil national est élu pour trois ans et renouvelé intégralement chaque fois.

ART. 77. Les députés au conseil des Etats, les membres du conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce conseil ne peuvent être simultanément membres du conseil national.

ART. 78. Le conseil national choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un président et un vice-président.

Le même membre ne peut être vice-président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le président décide ; dans les élections, il vote comme les autres membres.

ART. 79. Les membres du conseil national sont indemnisés par la caisse fédérale.

B. *Conseil des Etats.*

ART. 80. Le conseil des Etats se compose de quarante-quatre députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés ; dans les cantons partagés, chaque demi-Etat en élit un.

ART. 81. Les membres du conseil national et ceux du conseil fédéral ne peuvent être députés au conseil des Etats.

ART. 82. Le conseil des Etats choisit dans son sein pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un président et un vice-président.

Le président ni le vice-président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé.

Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le président décide ; dans les élections, il vote comme les autres membres.

ART. 83. Les députés au conseil des Etats sont indemnisés par les cantons.

C. *Attributions de l'assemblée fédérale.*

ART. 84. Le conseil national et le conseil des Etats délibèrent sur tous les objets que la présente constitution place dans le ressort de la Confédération et qui ne sont pas attribués à une autre autorité fédérale.

ART. 85. Les affaires de la compétence des deux conseils sont notamment les suivantes :

1° Les lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales ;

2° Les lois et arrêtés sur les matières que la constitution place dans la compétence fédérale ;

3° Le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération et de la chancellerie fédérale ; la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements ;

4° L'élection du conseil fédéral, du tribunal fédéral et du chancelier, ainsi que du général en chef de l'armée fédérale ;

La législation fédérale pourra attribuer à l'assemblée fédérale d'autres droits d'élection ou de confirmation ;

5° Les alliances et les traités avec les Etats étrangers, ainsi que l'approbation des traités des cantons entre eux ou avec les Etats étrangers ; toutefois les traités des cantons ne sont portés à l'assemblée fédérale que lorsque le conseil fédéral ou un autre canton élève des réclamations ;

6° Les mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse ; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix ;

7° La garantie des constitutions et du territoire des cantons; l'intervention par suite de cette garantie ; les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse, pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre ; l'amnistie et le droit de grâce ;

8° Les mesures pour faire respecter la constitution fédérale et assurer la garantie des constitutions cantonales, ainsi que celles qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux;

9° Le droit de disposer de l'armée fédérale ;

10° L'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'Etat et les arrêtés autorisant des emprunts ;

11° La haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales ;

12° Les réclamations contre les décisions du conseil fédéral relatives à des contestations administratives (art. 113) ;

13° Les conflits de compétence entre autorités fédérales ;

14° La révision de la constitution fédérale.

ART. 86. Les deux conseils s'assemblent, chaque année une fois, en session ordinaire, le jour fixé par le règlement.

Ils sont extraordinairement convoqués par le conseil fédéral, ou sur la demande du quart des membres du conseil national ou sur celle de cinq cantons.

ART. 87. Un conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.

ART. 88. Dans le conseil national et dans le conseil des Etats, les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

ART. 89. Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux conseils.

Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

ART. 90. La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires.

ART. 91. Les membres des deux conseils votent sans instructions.

ART. 92. Chaque conseil délibère séparément. Toutefois, lorsqu'il s'agit des élections mentionnées à l'art. 85, chiffre 4, d'exercer le droit de grâce ou de prononcer sur un conflit de compétence (article 85, chiffre 13), les deux conseils se réunissent pour délibérer en commun sous la direction du président du conseil national, et c'est la majorité des membres votants des deux conseils qui décide.

ART. 93. L'initiative appartient à chacun des deux conseils et à chacun de leurs membres.

Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

ART. 94. Dans la règle, les séances des conseils sont publiques.

### II. CONSEIL FÉDÉRAL

ART. 95. L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la

Confédération est exercée par un conseil fédéral, composé de sept membres.

Art. 96. Les membres du conseil fédéral sont nommés pour trois ans, par les conseils réunis, et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au conseil national. On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du conseil fédéral dans le même canton.

Le conseil fédéral est renouvelé intégralement après chaque renouvellement du conseil national.

Les membres qui font vacance dans l'intervalle des trois ans sont remplacés, à la première session de l'assemblée fédérale, pour le reste de la durée de leurs fonctions.

Art. 97. Les membres du conseil fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

Art. 98. Le conseil fédéral est présidé par le président de la Confédération. Il y a un vice-président.

Le président de la Confédération et le vice-président du conseil fédéral sont nommés pour une année, par l'assemblée fédérale, entre les membres du conseil.

Le président sortant de charge ne peut être élu président ou vice-président pour l'année qui suit.

Le même membre ne peut revêtir la charge de vice-président pendant deux années de suite.

Art. 99. Le président de la Confédération et les autres membres du conseil fédéral reçoivent un traitement annuel de la caisse fédérale.

Art. 100. Le conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins quatre membres présents.

Art. 101. Les membres du conseil fédéral ont voix consultative dans les deux sections de l'assemblée fédérale, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération.

Art. 102. Les attributions et les obligations du conseil fédéral, dans les limites de la présente constitution, sont notamment les suivantes :

1° Il dirige les affaires fédérales, conformément aux lois et arrêtés de la Confédération.

2° Il veille à l'observation de la constitution, des lois et des arrêtés de la Confédération, ainsi que des prescriptions des concordats fédéraux ; il prend de son chef ou sur plainte, les mesures nécessaires pour les faire observer, lorsque le recours n'est pas du nombre de ceux qui doivent être portés devant le tribunal fédéral, à teneur de l'art. 113.

3° Il veille à la garantie des constitutions cantonales.

4° Il présente des projets de lois ou d'arrêtés à l'assemblée fédérale et donne son préavis sur les propositions qui lui sont adressées par les conseils ou par les cantons.

5° Il pourvoit à l'exécution des lois et des arrêtés de la Confédération et à celle des jugements du tribunal fédéral, ainsi que des transactions ou des sentences arbitrales sur des différends entre cantons.

6° Il fait les nominations qui ne sont pas attribuées à l'assemblée fédérale ou au tribunal fédéral ou à une autre autorité.

7° Il examine les traités des cantons entre eux ou avec l'étranger, et il les approuve, s'il y a lieu (art. 85, chiffre 5).

8° Il veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment

à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures.

9° Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité.

10° Il veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre.

11° En cas d'urgence et lorsque l'assemblée fédérale n'est pas réunie, le conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les conseils si le nombre des troupes levées dépasse deux mille hommes ou si elles restent sur pied au-delà de trois semaines.

12° Il est chargé de ce qui a rapport au militaire fédéral, ainsi que de toutes les autres branches de l'administration qui appartiennent à la Confédération.

13° Il examine les lois et les ordonnances des cantons qui doivent être soumises à son approbation ; il exerce la surveillance sur les branches de l'administration cantonale qui sont placées sous son contrôle.

14° Il administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses.

15° Il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale.

16° Il rend compte de sa gestion à l'assemblée fédérale, à chaque session ordinaire, lui présente un rapport sur la situation de la Confédération, tant à l'intérieur qu'au dehors, et recommande à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune.

Il fait aussi des rapports spéciaux lorsque l'assemblée fédérale ou une de ses sections le demande.

Art. 103. Les affaires du conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Cette répartition a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires ; les décisions émanent du conseil fédéral comme autorité.

Art. 104. Le conseil fédéral et ses départements sont autorisés à appeler des experts pour des objets spéciaux.

### III. Chancellerie fédérale

Art. 105. Une chancellerie fédérale, à la tête de laquelle se trouve le chancelier de la Confédération, est chargée du secrétariat de l'assemblée fédérale et de celui du conseil fédéral.

Le chancelier est élu par l'assemblée fédérale pour le terme de trois ans, en même temps que le conseil fédéral.

La chancellerie est sous la surveillance spéciale du conseil fédéral.

Une loi fédérale détermine ce qui a rapport à l'organisation de la chancellerie.

### IV. Tribunal fédéral

Art. 106. Il y a un tribunal fédéral pour l'administration de la justice en matière fédérale.

Il y a, de plus, un jury pour les affaires pénales (art. 112).

Art. 107. Les membres et les suppléants du tribunal fédéral sont nommés par l'assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues nationales y soient représentées.

La loi détermine l'organisation du tribunal fédéral et de ses sections, le nombre de ses membres et des suppléants, la durée de leurs fonctions et leur traitement.

ART. 108. Peut être nommé au tribunal fédéral tout citoyen suisse éligible au conseil national.

Les membres de l'assemblée fédérale et du conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ces autorités ne peuvent en même temps faire partie du tribunal fédéral.

Les membres du tribunal fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

ART. 109. Le tribunal fédéral organise sa chancellerie et en nomme le personnel.

ART. 110. Le tribunal fédéral connaît des différends de droit civil:

1° Entre la Confédération et les cantons;

2° Entre la Confédération d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part, quand ces corporations ou ces particuliers sont demandeurs et quand le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale;

3° Entre cantons;

4° Entre des cantons d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part, quand une des parties le requiert et que le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale;

Il connaît de plus des différends concernant le *heimathlosat*, ainsi que des contestations qui surgissent entre communes de différents cantons, touchant le droit de cité.

ART. 111. Le tribunal fédéral est tenu de juger d'autres causes, lorsque les parties s'accordent à le nantir et que l'objet en litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale.

ART. 112. Le tribunal fédéral, assisté du jury, lequel statue sur les faits, connaît en matière pénale:

1° Des cas de haute trahison envers la Confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales;

2° Des crimes et des délits contre le droit des gens;

3° Des crimes et des délits politiques qui sont la cause ou la suite de troubles par lesquels une intervention fédérale armée est occasionnée;

4° Des faits relevés à la charge de fonctionnaires nommés par une autorité fédérale, quand cette autorité en saisit le tribunal fédéral.

ART. 113. Le tribunal fédéral connaît en outre:

1° Des conflits de compétence entre les autorités fédérales d'une part, et les autorités cantonales d'autre part;

2° Des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public;

3° Des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités.

Sont réservées les contestations administratives, à déterminer par la législation fédérale.

Dans tous les cas prémentionnés, le tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'assemblée fédérale aura ratifiés.

ART. 114. Outre les cas mentionnés aux art. 110, 112 et 113, la législation fédérale peut placer d'autres affaires dans la compétence du tribunal fédéral; elle peut, en particulier, donner à ce tribunal des attributions ayant pour but d'assurer l'application uniforme des lois prévues à l'article 64.

### V. DISPOSITIONS DIVERSES

ART. 115. Tout ce qui concerne le siège des autorités de la Confédération est l'objet de la législation fédérale.

ART. 116. Les trois principales langues parlées en Suisse, l'allemand, le français et l'italien sont langues nationales de la Confédération.

ART. 117. Les fonctionnaires de la Confédération sont responsables de leur gestion. Une loi fédérale détermine ce qui tient à cette responsabilité.

## CHAP. III. **Révision de la constitution fédérale.**

ART. 118. La constitution fédérale peut être révisée en tout temps.

ART. 119. La révision a lieu dans les formes statuées par la législation fédérale.

ART. 120. Lorsqu'une section de l'assemblée fédérale décrète la révision de la constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la constitution fédérale doit être révisée, est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

ART. 121. La constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats.

Pour établir la majorité des Etats, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'Etat.

## **Dispositions transitoires.**

ARTICLE PREMIER. Le produit des postes et des péages sera réparti sur les bases actuelles jusqu'à l'époque où la Confédération prendra effectivement à sa charge les dépenses militaires supportées jusqu'à ce jour par les cantons.

La législation fédérale pourvoira en outre à ce que la perte que pourraient entraîner dans leur ensemble les modifications résultant des articles 20, 30, 36, 2e alinéa, et 42 *e*, pour le fisc de certains cantons, ne frappe ceux-ci que graduellement et n'atteigne son chiffre total qu'après une période transitoire de quelques années.

Les cantons qui n'auraient pas rempli, au moment où l'article 20 de la constitution entrera en vigueur, les obligations militaires qui leur sont imposées par l'ancienne constitution et les lois fédérales, seront tenus de les exécuter à leurs propres frais.

Art. 2. Les dispositions des lois fédérales, des concordats et des

constitutions ou des lois cantonales contraires à la présente constitution cessent d'être en vigueur par le fait de l'adoption de celle-ci, ou de la promulgation des lois qu'elle prévoit.

Art. 3. Les nouvelles dispositions concernant l'organisation et la compétence du tribunal fédéral n'entrent en vigueur qu'après la promulgation des lois fédérales y relatives.

Art. 4. Un délai de cinq ans est accordé aux cantons pour introduire la gratuité de l'enseignement public primaire (article 27).

Art. 5. Les personnes qui exercent une profession libérale et qui, avant la promulgation de la loi fédérale prévue à l'art. 33, ont obtenu un certificat de capacité d'un canton ou d'une autorité concordataire représentant plusieurs cantons, peuvent exercer cette profession sur tout le territoire de la Confédération.

Ainsi arrêté par le conseil national, pour être soumis à la votation du peuple suisse et des cantons.

Berne, le 31 janvier 1874.

*Le président :* ZIEGLER.
*Le secrétaire :* SCHIESS.

Ainsi arrêté par le conseil des Etats, pour être soumis à la votation du peuple suisse et des cantons.

Berne, le 31 janvier 1874.

*Le président :* A. KOPP.
*Le secrétaire :* J.-L. LUTSCHER.

---

# TABLE DES MATIÈRES

# EXPOSÉ DES INSTITUTIONS DU CANTON DE VAUD

## INTRODUCTION

### Aperçu historique.

C'est en 1803 que le canton de Vaud est devenu l'un des 22 Etats qui composent actuellement la Confédération suisse.

*Période gauloise* (.... 58 ans avant J.-C., .....).

Une profonde obscurité règne sur l'histoire des habitants primitifs de notre pays. Si les innombrables débris laissés par les *populations lacustres* nous fournissent de précieux détails sur leurs mœurs, il est impossible de retrouver les traces d'une organisation politique.

Un siècle avant l'ère chrétienne, nos contrées sont occupées par un peuple nouveau, de race gauloise : les *Helvètes.* Les peuplades helvètes sont gouvernées par des chefs élus probablement pour un temps limité, et dont l'autorité est contrebalancée par le pouvoir des druides, ministres de la religion. La population a abandonné la vie nomade et s'est fixée à demeure dans des villes et des villages.

*Période romaine* (58 avant J.-C., — environ 450 après).

Les victoires de César et de ses lieutenants font passer le pays sous la domination romaine. A côté de bourgs *(oppida)* et de villages *(vici)*, Rome crée les deux colonies de Nyon et d'Avenches. Ces colonies seules ont une organisation municipale complète, avec un sénat, des magistrats divers (*duumvirs, questeurs, curateurs, édiles*). Le droit de cité romain appartient aux seuls colons romains; quant aux Helvètes, ils ne le possèdent pas et s'interdisent même de le recevoir. Ces anciens habitants ont la condition d'alliés du peuple romain; astreints à payer un tribut, à fournir des troupes auxiliaires, ils conservent d'autre part leur propre droit et une certaine indépendance; Vespasien, en leur conférant plus tard le droit latin, leur ouvre l'accès du sénat colonial et les rapproche des citoyens romains.

Les simples bourgades: Orbe, Yverdon, Moudon, Lausanne ont aussi quelque autonomie et sont administrées par des magistrats d'un ordre inférieur.

*Période burgonde* (environ 450—534).

Au milieu du V^me^ siècle, la peuplade germaine des Burgondes envahit nos contrées; une occupation pacifique facilite la fusion des races et les nouveaux venus adoptent la langue des anciens habitants. La constitution politique est monarchique; le roi est entouré d'une aristocratie militaire dont les membres, les comtes, sont bientôt investis d'un véritable pouvoir judiciaire. La grande masse de la population est de condition libre.

Gondebaud et son successeur Sigismond codifient certaines règles du droit et en font deux recueils; l'un, la *loi Gombette*, est destiné aux seuls Burgondes; l'autre, le *Papien*, n'est applicable qu'à l'ancienne population gallo-romaine. On retrouve le germe de l'institution du jury dans l'organisation du jugement par les pairs.

C'est dans la période burgonde qu'il faut placer les premiers développements du christianisme dans le pays.

*Période franque* (534—888).

Les Francs s'emparent par la force des armes du royaume burgonde. Notre pays fait partie tour à tour de l'une ou de l'autre des monarchies élevées sur les ruines de l'empire de Clovis; il n'en est plus qu'une province dépendante, conservant ses lois personnelles anciennes. Charlemagne réalise de nouveau l'unité de l'empire; notre pays participe aux bienfaits de son règne. Les successeurs du grand empereur ne savent pas conserver intact son héritage; des troubles incessants et les invasions des Sarrasins désolent le pays.

*Période du second royaume de Bourgogne* (888—1032).

A la fin du IX^me^ siècle, un seigneur de la famille de Charlemagne reconstitue le royaume de *Bourgogne transjurane*, mais l'autorité royale est singulièrement amoindrie. Le régime féodal s'introduit lentement: les seigneurs, grands propriétaires fonciers, cherchent à se rendre indépendants de l'autorité centrale et concentrent entre leurs mains les droits arrachés par lambeaux au monarque déchu: droit de guerre, administration de la justice, prélèvement des impôts. Les hommes libres disparaissent; on ne rencontre guère que des serfs, et une anarchie profonde règne partout.

*Période impériale* (1032 — environ 1200).

Le dernier roi de Bourgogne meurt sans enfants et son royaume est réuni à l'empire germanique.

*Les* empereurs font administrer leurs nouvelles posses-

sions par des lieutenants connus sous le nom de *recteurs de Bourgogne*. La faiblesse et l'éloignement du pouvoir central, l'autorité mal définie des recteurs facilitent l'essor de la féodalité; quelques grandes familles se divisent le pays de Vaud et établissent leur suzeraineté sur de nombreux vassaux. Les classes inférieures ne renferment que des serfs; les anciens hommes libres ont été obligés d'accepter la dépendance d'un seigneur pour obtenir quelque protection.

L'Eglise améliore la condition des serfs en favorisant leur établissement sur ses terres; elle cherche à diminuer l'horreur des guerres privées par l'institution de la trève de Dieu.

*Période de Savoie* (environ 1200—1536).

Le régime féodal est complètement établi au XIII^me^ siècle; à la même époque, les princes de la maison de Savoie ont acquis petit à petit dans le pays de Vaud de nombreuses possessions; ils réussissent bientôt à faire reconnaître leur suzeraineté par les grandes familles féodales.

On attribue à Pierre de Savoie l'institution des *Etats de Vaud,* assemblée du haut clergé, de la noblesse et des représentants de certaines communautés urbaines. Il ne faut point voir dans les Etats une représentation nationale exerçant un pouvoir législatif; leurs attributions essentielles se renferment presqu'exclusivement dans le vote des subsides pécuniaires. Le pays de Vaud forme l'une des provinces ou bailliages du duché de Savoie; il fut divisé en châtellenies; dans chacune de ces dernières, un châtelain remplissait à la fois les fonctions de chef militaire, de juge et de percepteur des impôts. Le pays conserve ses coutumes nationales.

Sous l'administration éclairée de Pierre de Savoie et de ses successeurs, le sort des populations urbaines s'améliore; les villes acquièrent des franchises municipales étendues; les bourgeois jouissent de libertés importantes; les plus remarquables de ces chartes communales sont celles de Moudon et de Lausanne.

La condition des populations rurales subit aussi un chanment notable; la servitude personnelle disparaît et fait place au servage de la glèbe; sans acquérir le droit de propriété, le paysan devient le fermier perpétuel de la terre qu'il cultive; la classe des hommes libres tend à se reformer.

Au point de vue ecclésiastique, le pays de Vaud dépend de trois évêchés différents; la plus grande partie ressort du diocèse de Lausanne; au diocèse de Genève appartient la contrée à l'ouest de l'Aubonne, et à celui de Sion le pays à l'est de l'Eau-Froide.

*Période bernoise* (1536—1798).

L'établissement de la réforme coïncide avec la conquête bernoise. La société féodale disparaît; la distinction entre les classes s'affaiblit; la noblesse, cependant, conserve certains privilèges personnels plutôt que politiques, car le gouvernement est concentré entre les mains d'une oligarchie exclusivement composée de bourgeois de Berne. Malgré l'engagement pris par eux de respecter les franchises du pays de Vaud, les Bernois s'opposent à la réunion des Etats; les députés des villes se rassemblent encore à quelques reprises, mais ces réunions mêmes disparaissent.

Pour son administration, le pays de Vaud est divisé en seize bailliages: Aigle, Aubonne, Avenches, Bonmont, Lausanne, Morges, Moudon, Nyon, Oron, Payerne, Romainmôtiers, Vevey, Yverdon, faisant partie du pays de Vaud proprement dit; Rougemont, qui comprend le Pays-d'Enhaut romand et allemand; enfin Grandson et Echallens avec Orbe, conquis en 1476 déjà par Berne et Fribourg, sont administrés en commun par ces deux cantons.

Dans chaque bailliage on trouve un *bailli* et une *Cour baillivale,* tribunal de seconde instance; des tribunaux inférieurs siègent dans les châtellenies devenues très nombreuses; à la fin du XVIII[me] siècle, il existait plus de deux cents cours de justice. Chaque paroisse a, en outre, un consistoire, qui remplit certaines attributions judiciaires.

Les coutumes du pays sont conservées, mais on cherche à réaliser une certaine unité de droit en codifiant les usages non écrits. Un premier recueil, connu sous le nom de *Coutumier de Moudon,* et rédigé en 1577, fait bientôt place au *Coutumier de Vaud,* mis en vigueur en 1616 et adopté par une grande partie du pays. D'autres contrées obtiennent de garder leurs coutumes particulières: Lausanne, les quatre paroisses de Lavaux et Avenches suivent le *Plaict général* de 1618; Orbe, Echallens, Grandson, Payerne, Aigle, Ormont-dessous, Ormont-dessus ont chacun leur code spécial; Château- d'Œx suit le coutumier de Berne; Rougemont et Rossinières suivent le coutumier de Moudon de 1577. Les ordonnances consistoriales règlent quelques matières spéciales (mariage, divorce, etc). Enfin, la législation est complétée sur certains points par les mandats et les ordonnances souveraines de LL. EE.

Malgré cette indépendance en matière civile, le pays de Vaud a perdu les libertés étendues de la période de Savoie; il n'a aucune autonomie politique; il est réduit à la condition de pays sujet.

*Révolution helvétique.*

Le pays de Vaud que Davel n'avait pas réussi à sortir de sa torpeur, devait se réveiller plus tard sous l'influence de la grande révolution française. Cependant Berne résistait toujours plus aux réclamations qui lui étaient adressées.

La France profita de la situation. En vertu d'un ancien traité, datant de 1564, elle étendit sa protection aux opprimés. La révolution de 1798 mit fin à l'oligarchie de Berne dans toute la Suisse.

Vaud recouvra son indépendance. Les députés de ses villes et de ses communes se constituèrent en *représentation provisoire* le 21 janvier 1798, en attendant l'installation des autorités qui devaient présider aux destinées de la *République helvétique, une et indivisible.*

La *constitution* de la république helvétique fut votée par la presque unanimité du peuple, le 16 février. La liberté, l'égalité politique étaient à la base de cet acte. Le peuple était tout; on abolit les privilèges de la noblesse et du clergé.

*Administration cantonale sous la République helvétique.*

L'administration cantonale se composait: d'un préfet national, représentant le directoire helvétique, avec des attributions très étendues, d'un sous-préfet dans chaque chef-lieu de district et d'un agent placé sous ses ordres. Ce dernier résidait dans chaque section de ville et de village.

Il y avait aussi une chambre administrative chargée de l'exécution des lois.

Tous les bourgeois étaient citoyens suisses et prêtaient serment en cette qualité. Tout citoyen était *soldat de la patrie.*

Dans chaque localité d'au moins 100 citoyens, il y avait une assemblée primaire, qui nommait un électeur à raison de 100 citoyens. La moitié des électeurs composait le corps électoral qui nommait les députés au sénat et au grand conseil, les juges de tribunaux, les juges du tribunal suprême.

*Acte de médiation.*

La révolution comptait de nombreux ennemis dans les cantons. Les Vaudois luttèrent énergiquement contre eux. Les coups d'état, les contre-révolutions se succédaient. Cet état de choses ne se termine que par l'acte de médiation de février 1803.

Bonaparte avait réuni à Paris des députés de toute la Suisse, au nombre de 63. Divisés en *unitaires* et en *fédéralistes*, ils ne se seraient peut-être jamais entendus sur l'or-

ganisation à donner à la Suisse si Bonaparte n'avait fini par leur remettre son *Acte de médiation*.

Le système fédératif était à la base de la nouvelle organisation. Vaud fut maintenu dans son indépendance. Les 19 cantons reçurent chacun une administration particulière.

*Pouvoirs publics de notre canton d'après l'Acte de médiation.*

Il y avait 60 cercles et des communes. Le droit électoral fut concédé à tout citoyen possédant un immeuble de fr. 200, ou fr. 300 en créances hypothécaires. En fait de pouvoirs, on établit les municipalités dans chaque commune, les juges de paix (pour chaque cercle), un grand conseil de 180 membres, un petit conseil, des tribunaux de première instance et un tribunal d'appel.

Les magistrats devaient tous être fortunés.

Le 14 avril 1803, le grand conseil se réunit pour la première fois. Il décréta les couleurs et la devise du canton et proclama la souveraineté du peuple vaudois.

Ce fut une brillante époque au point de vue de la législation. C'étaient entr'autres : une loi sur les routes, la meilleure qui ait jamais été élaborée en Suisse sur la matière et un *Code conventionnel* ou pénal, qui est demeuré en vigueur jusqu'en 1843. C'est le premier code pénal un peu complet que le canton ait possédé.

*Constitution de 1814.*

Dans la constitution de 1814, on ne se préoccupa guère que de la souveraineté du canton. Les droits du peuple furent restreints au seul profit de l'autorité gouvernementale. Le cens électoral fut aggravé au point que les domestiques ne pouvaient pas même voter.

L'organisation des pouvoirs était extrêmement compliquée.

On avait un grand conseil, composé de 180 membres, élus pour 12 ans et tous rééligibles. Dans ce corps on distinguait :

1° 63 députés *directs*, membres de l'assemblée éclectorale d'un cercle ; ils devaient être âgés de 30 ans au moins et propriétaires de fr. 2500 en immeubles ou 5000 en créances.

2° des députés *indirects* ou *candidats*. Ils étaient 4 par cercle et devaient posséder fr. 10,000 en immeubles ou 20,000 en créances. Parmi ces candidats, le grand conseil lui-même élisait 63 membres.

3° une commission électorale, composée du conseil d'état, du tribunal d'appel et de 40 membres du grand conseil, nommait 36 députés, âgés d'au moins 40 ans et possédant fr. 10,000 en immeubles ou 20,000 en créances.

4° la même commission choisissait 18 députés entre les citoyens âgés de 25 ans, quel que fût leur avoir.

Nommé par le grand conseil, le conseil d'état était composé de 13 membres. Ses fonctions avaient une durée de 12 ans ; il était renouvelé par tiers et rééligible. Deux landammans alternaient pour la présidence.

Le tribunal d'appel était composé aussi de 13 membres.

C'est en 1814 qu'a commencé l'étude du code civil vaudois. Il a donné lieu à des débats nombreux et n'a été adopté que le 11 juin 1819. Ce code passe pour être l'un des meilleurs que l'on connaisse.

*Révolution de 1830. Constitution de 1831.*

Une constitution aussi peu conforme aux principes de liberté et d'égalité ne pouvait être de longue durée. La grande majorité du peuple ne la tolérait qu'à grand'peine. Elle amena la révolution des 16 et 17 décembre 1830 et dut céder la place à la constitution élaborée l'année suivante.

La constitution de 1831 fut la première que le peuple vaudois put élaborer en toute liberté. Elle fut faite au nom de la souveraineté du peuple.

Elle consacre plusieurs des droits les plus essentiels : l'égalité devant la loi, l'inviolabilité du domicile et de la propriété, la liberté de la presse, la liberté de pétition, etc. Elle abolit entièrement le cens électoral ; à l'avenir, tout citoyen pourra élire et être élu, quelle que soit sa fortune. Les élections seront faites directement par le peuple, la durée des fonctions est déterminée ; le grand conseil est renouvelé intégralement, ses séances sont publiques ; il est nommé sur la base de un député pour mille habitants. La constitution peut être révisée aussi souvent que les circonstances le réclameront. Enfin, cette constitution prévoit la séparation des pouvoirs civils et judiciaires, l'un des grands principes politiques modernes.

*Révolution de 1845. Constitutions de 1845 et de 1861.*

Les constitutions de 1845 et de 1861 sont un développement de la précédente, mais il n'y a pas entre elles les différences qui existent entre les constitutions de 1814 et de 1830.

La constitution de 1845 a été élaborée à la suite d'une révolution qui visait moins nos institutions cantonales que la politique suisse agitée alors par la question des jésuites.

Elaborée par le grand conseil revêtu du pouvoir constituant par le peuple, cette constitution prescrit entre autres

la liberté de l'enseignement et l'obligation de l'instruction primaire. Elle traite également de la naturalisation des étrangers. Elle accentue ce qui, dans la précédente, se rapportait à l'exercice de la souveraineté, en introduisant pour la première fois le principe de l'*initiative populaire*. Toute question appuyée par les signatures de 10,000 pétitionnaires devra être soumise au peuple. Cette constitution élargit le mode d'élection et les conditions d'éligibilité. Elle donne aussi plus d'importance à l'organisation communale.

C'est sur ce dernier point, ainsi que pour tout ce qui concerne l'exercice de la souveraineté, que la constitution de 1845 a surtout marqué un pas en avant dans la voie de la démocratie.

*Nos institutions actuelles, d'après la constitution de 1861.*— La constitution de 1861 a apporté quelques modifications à celle de 1845, mais elle n'en a pas changé l'esprit.

Le grand principe de la liberté religieuse est inscrit pour la première fois dans cette constitution. Elle a également prévu une réorganisation de l'Eglise nationale, qui assure au peuple une part dans l'administration de cette Eglise.

Elle prévoit que le système des impôts sera revu sur la base de l'impôt direct proportionnel, à percevoir concuremment avec l'impôt foncier et les impôts indirects.

Elle prévoit une nouvelle organisation judiciaire à laquelle le peuple participera.

Elle prescrit une autre organisation pour le conseil d'Etat ; au lieu de neuf conseillers d'Etat, il n'y en aura plus que sept. Chacun d'eux aura à lui seul la direction d'un département, tandis qu'autrefois cette direction appartenait à deux membres du gouvernement pour chaque département.

Entrons maintenant dans l'examen détaillé de nos institutions actuelles, quitte à revoir plus tard cette partie de notre étude lorsque le peuple vaudois aura adopté une nouvelle constituton.

### Souveraineté. — Eligibilité.

Le peuple vaudois est souverain. Il exerce cette souveraineté de diverses manières :

1° Lorsqu'il use de son droit d'initiative et demande qu'une proposition soit soumise au peuple. Au lieu de 10,000 signatures, il n'en faut plus que 6000 pour qu'il en soit ainsi.

2° Lorsqu'il est réuni dans ses assemblées générales de commune, dans ses assemblées électorales de cercle ou de commune.

Sont électeurs, les citoyens vaudois ou confédérés, âgés de 20 ans révolus et qui réunissent les conditions suivantes :

*a)* Pour le Vaudois, être domicilié dans le canton depuis trois mois ;

*b)* Pour le confédéré, être domicilié dans le canton de Vaud depuis un an.

Diverses catégories de citoyens peuvent être privés de leurs droits politiques. Ce sont :

1° Les interdits, c'est-à-dire ceux auxquels il a été donné un tuteur ou un curateur ;

2° Les citoyens qui, ayant fait discussion, n'ont pas justifié la perte qu'ils ont occasionnée à leurs créanciers par des pertes accidentelles qu'eux-mêmes auraient éprouvées ;

3° Ceux qui, en vertu de la loi pénale et ensuite d'un jugement, ont été privés de tels droits.

La souveraineté, enfin, est exercée au nom du peuple par l'intermédiaire des autorités cantonales, qui comprennent les trois ordres suivants : *l'ordre législatif, l'ordre exécutif et administratif et l'ordre judiciaire.*

Ces trois ordres sont distincts, surtout les deux derniers.

## L'ordre législatif.

Il est représenté par le *grand conseil.* Cette haute autorité est nommée directement par les assemblées de cercle, dans la proportion d'un député sur mille habitants. Chaque fraction de cinq cents et au-dessus est comptée pour mille et donne droit à un député de plus. Le grand conseil est renouvelable tous les quatre ans.

*Incompatibilités.* — Tous les citoyens actifs âgés de 25 ans révolus sont éligibles au grand conseil. Ne peuvent en faire partie :

1° Les membres du conseil d'Etat, toutefois ils siègent au grand conseil avec voix consultative ;

2° Les magistrats et fonctionnaires de l'ordre judiciaire ;

3° Les fonctionnaires de l'administration cantonale, en d'autres termes, le chancelier, les préfets, les secrétaires en chef, les receveurs, etc., etc.

Ces incompatibilités ont été demandées et décrétées par le peuple en 1851.

*Attributions du grand conseil.* — Au grand conseil seul appartient le droit d'édicter des lois cantonales et de les réviser, ensuite de propositions formulées par un ou plusieurs de ses membres, ou par le conseil d'Etat.

Les dépenses de l'Etat sont décrétées par le grand conseil. On distingue ici :

1° Les dépenses ordinaires faisant partie du budget annuel ;

2° Les dépenses extraordinaires donnant lieu à des décrets spéciaux.

Le grand conseil reçoit et arrête les comptes des finances de l'Etat. Le traitement des fonctionnaires et l'aliénation [1] des domaines de l'Etat, sont de même réglés et autorisés par l'autorité législative.

Le grand conseil se fait rendre compte annuellement :

1° De l'exécution des lois et décrets ;

2° De l'administration de la justice ;

3° De la gestion du conseil d'Etat en matière fédérale.

L'exercice de chaque année est soumis à l'examen d'une commission de gestion de 15 membres, nommée par le grand conseil.

Enfin, il nomme les députés du canton au conseil des Etats.

## Ordre exécutif et administratif.

### *Conseil d'Etat. Conditions d'éligibilité.*

Les fonctions exécutives et l'administration du canton sont confiées à un *conseil d'Etat* nommé par le grand conseil. Il est composé de sept membres choisis entre tous les citoyens actifs âgés de vingt-cinq ans révolus. Les membres du conseil d'Etat sont nommés pour quatre ans ; soumis à réélection à chaque renouvellement du grand conseil, ils peuvent être réélus.

On ne peut nommer plus de deux membres du conseil d'Etat parmi les citoyens qui ont leur domicile politique dans le même district depuis un an. Ceux qui sont choisis hors du district de Lausanne n'ont pas le droit de transporter leur domicile politique dans ce district aussi longtemps qu'ils font partie du conseil d'Etat.

*Attributions du conseil d'Etat.* — Le conseil d'Etat promulgue les lois et décrets votés par le grand conseil. Il les interprète dans leur vrai sens et les exécute.

Il appartient à cette même autorité de nommer les fonctionnaires de l'ordre administratif ; ceux de l'ordre judiciaire le sont par le tribunal cantonal.

*Départements.* — Le conseil d'Etat a un secrétaire qui a

[1] C'est-à-dire la vente.

le titre de chancelier. Il est à la tête de la chancellerie d'Etat. L'administration de l'Etat est divisée en départements. Chaque département est placé sous la direction immédiate d'un membre du conseil d'Etat.

Les départements ont des bureaux spéciaux, composés d'un secrétaire en chef et de secrétaires.

Ces départements portent les titres suivants :

1° Justice et police ;
2° Instruction publique et cultes ;
3° Intérieur ;
4° Agriculture et commerce ;
5° Militaire ;
6° Travaux publics;
7° Finances.

### Attributions des départements.

Chaque département a des attributions fixes prévues par une loi spéciale. Lorsqu'il ne s'agit pas de simples mesures d'exécution, il soumet au conseil d'Etat des rapports et des propositions sur les affaires du département.

#### *1° Justice et police.*

Ses attributions sont très nombreuses et très importantes :

a) *Les affaires judiciaires.* Le département exécute les jugements rendus par les tribunaux du canton en matière pénale, ainsi que les jugements rendus à l'étranger.

b) *Affaires de police.* Ce département s'occupe encore de la police concernant la sûreté et l'ordre public et des questions relatives à la liberté et à la police de la presse. Il concède et renouvelle les permis d'établissement et de séjour en faveur des étrangers, auxquels il délivre également des permissions de mariage. Il accorde diverses patentes, telles que celles des auberges, des cafés, etc., lorsque les conditions exigées par la loi sont remplies.

Dans les limites de la loi fédérale, il a une haute surveillance sur les officiers de l'état-civil. Il exerce une surveillance semblable sur les notaires, sur la tenue des contrôles des charges immobilières et sur les tutelles.

c) *Prisons*, *colonies*, etc. Il exerce une surveillance continuelle sur les établissements suivants :

Le *pénitencier*, qui reçoit les condamnés à la réclusion pour plus de trois mois. La loi de 1875 a complètement réorganisé cet établissement dans le sens du système irlandais.

Ce système se distingue des autres parce qu'il prévoit dans les premiers temps de la réclusion une séquestration à peu près complète du détenu, puis une discipline moins rigoureuse qui le prépare peu à peu à rentrer dans la société et dans la vie publique;

La *prison centrale* (Chillon), pour les condamnés à un emprisonnement de plus de quinze jours;

Les *colonies agricoles et industrielles* (Payerne, Orbe), prisons des condamnés pour vagabondage, mendicité, violation des devoirs envers la famille, de ceux qui, étant en état habituel d'ivresse, laissent leur famille à la charge de la commune, etc.;

Les *maisons de discipline* des Croisettes, de Chailly et de Moudon, où sont enfermés les jeunes gens de l'un et de l'autre sexe, âgés de moins de 14 ans, reconnus auteurs ou complices d'un délit par le tribunal d'accusation, ainsi que ceux âgés de 14 à 18 ans qui sont reconnus avoir agi sans discernement et qui sont renvoyés au conseil d'Etat. Des enfants peuvent y être internés sur la demande de leurs parents ou de leurs tuteurs;

Les *prisons de district* reçoivent tous les condamnés qui ne sont pas envoyés dans d'autres établissements de détention;

Les *prisons de cercle*, qui servent à la détention préventive jusqu'à la mise en accusation.

### 2° *Département de l'instruction publique et des cultes.*

1° *Instruction publique.* — Tous les établissements destinés à l'instruction publique sont placés sous la surveillance de ce département. En voici la liste, avec quelques indications propres à en marquer le but :

A Lausanne : a) l'*académie* et son *gymnase*, dans lesquels les avocats, les pasteurs, les médecins, les pharmaciens, les notaires, les ingénieurs, les instituteurs des collèges et les professeurs sont préparés à leur future profession. Cet établissement compte 250 étudiants en moyenne; dans ce chiffre est comprise une assez forte proportion de Suisses d'autres cantons et d'étrangers attirés par la réputation de notre école des hautes études;

b) Le *collège cantonal*, à Lausanne, et les *collèges classiques*[1] dans un certain nombre de communes. Là se prépa-

[1] *Collèges classiques*, établissements où l'on enseigne les langues latine et grecque.

rent les jeunes gens qui doivent poursuivre leurs études jusqu'à l'académie;

c) L'*école industrielle cantonale* et les *collèges industriels communaux*. Ces utiles établissements forment de futurs élèves de l'académie (faculté technique) ou de l'école polytechnique fédérale, ainsi que des commerçants et des industriels en général;

d) Les *écoles supérieures de jeunes filles*. Instituées dans plusieurs communes, elles donnent aux élèves qui les fréquentent une instruction qui leur profitera dans la suite pour diriger l'éducation des enfants appelés à suivre les écoles dont il vient d'être question;

e) Les *écoles normales* sont un établissement spécialement destiné à l'instruction des élèves-régents et des élèves-régentes;

f) Les *écoles primaires* et *secondaires*, au nombre de 800 environ, sont fréquentées par plus de 30,000 enfants. C'est l'école populaire par excellence; on y acquiert le degré d'instruction indispensable à tout habitant d'un pays libre et républicain. L'Etat et les communes font de très grands sacrifices pour ces écoles. Et c'est avec raison, car plus l'école primaire progressera, plus aussi la prospérité politique, morale et matérielle du pays augmentera;

g) Les *cours complémentaires* ont été institués en 1883. Ils ont pour but de maintenir et de développer autant que possible l'instruction acquise de 7 à 16 ans. Ces cours sont obligatoires pour les jeunes gens de 16 à 20 ans;

h) *Cours agricoles* d'hiver pour les jeunes gens de 16 ans et au-dessus. Ces cours sont facultatifs et gratuits. Ils sont donnés à Lausanne, chaque année, dans l'ancien bâtiment du Champ-de-l'Air.

Les écoles primaires et secondaires, les collèges communaux, les écoles supérieures de jeunes filles et les cours complémentaires sont administrés et surveillés par les *municipalités* et les *commissions d'école*, sous l'autorité du département et de ses inspecteurs.

Le département sanctionne le choix fait par les autorités communales des régents et des régentes. Le conseil d'Etat nomme les instituteurs des collèges communaux et des établissements cantonaux.

D'autres établissements spéciaux revêtent le double caractère d'entreprises particulières et d'institutions officielles :

L'*école d'escrime*, l'*école* d'équitation, l'école de dessin, la

Lausanne, et l'*institut des sourds-muets*, autrefois à Yverdon, actuellement à Moudon. Ce dernier établissement rend de très grands services. Les élèves qui le composent apprennent à articuler des mots, à lire sur les lèvres le langage de ceux qui leur parlent. Ces pauvres infirmes se préparent ainsi à occuper dans la société une place à peu près semblable à ceux qui entendent et parlent naturellement. Aussi comprend-on que l'Etat consacre chaque année une somme relativement forte à cet intéressant institut.

A côté des écoles proprement dites, le département de l'instruction publique et des cultes a la haute direction de la *bibliothèque cantonale*, ainsi que celle des *musées cantonaux*, que visitent chaque année un très grand nombre d'étrangers, d'habitants et d'enfants du pays. C'est un moyen d'instruction populaire que l'Etat fera bien de toujours encourager.

2° *Cultes*. — Ainsi que son titre l'indique, le département dont il s'agit ici s'occupe encore *des cultes*. Par *cultes*, on entend : l'*église nationale évangélique réformée* et l'*église catholique romaine*. Pour cette dernière, l'Etat paie le traitement des curés et des vicaires du district d'Echallens. Il les nomme, de même que ceux des *chapelles catholiques* autres que les paroisses du district d'Echallens[1]. — L'église évangélique réformée est l'Eglise nationale du canton de Vaud.

Le conseil d'Etat nomme les pasteurs sur une triple présentation faite par les assemblées de paroisse.

Sous la haute surveillance de l'Etat, l'Eglise participe à son administration au moyen de représentants élus au sein de l'Eglise elle-même qui, à cet effet, est divisée en paroisses et en huit arrondissements ecclésiastiques.

Cette administration s'exerce par :

1° les assemblées de paroisse ;

2° les conseils de paroisse ;

3° les conseils d'arrondissement ecclésiastique ;

4° le synode, la commission synodale et la commission de consécration.

A cette dernière est confié le soin de l'admission dans le corps pastoral de ceux qui aspirent à en faire partie.

L'*assemblée de paroisse* se compose des hommes âgés de vingt ans révolus, membres de l'Eglise nationale, jouissant de leurs droits civiques et domiciliés dans la paroisse depuis trois mois au moins.

[1] *Aigle, Montreux*, Lausanne, Vevey, Morges, etc., etc.

Chaque *conseil de paroisse* se compose:

Du pasteur ou des pasteurs en fonctions dans la paroisse;

De quatre à quatorze conseillers, proportionnellement à la population de la paroisse et au nombre des communes qu'elle renferme.

Il y a en outre de trois à six suppléants.

Les conseillers de paroisse sont nommés pour trois ans et rééligibles. — Conditions d'éligibilité : être membre de l'assemblée de paroisse, être âgé de 25 ans révolus.

Chaque *conseil d'arrondissement* est formé des délégations des conseils de paroisse du ressort[1], plus du ou des pasteurs de la paroisse.

Le *synode* est composé de délégations des conseils d'arrondissement, de trois pasteurs et de six membres laïques pour chacun d'eux.

Le conseil d'Etat est représenté dans le synode, ainsi que la faculté de théologie. Il l'est également dans la commission synodale et dans la commission de consécration.

### 3° *Département de l'intérieur.*

Ce département a trois grands établissements placés sous sa direction immédiate : l'*hôpital cantonal*, à Lausanne, l'*asile du Bois-de-Cery* (commune de Prilly) et les *bains de Lavey*.

Pour les deux premiers de ces établissements notamment, l'Etat a fait ces dernières années des sacrifices considérables qui sont à l'honneur du canton. Dans tout Etat chrétien, les malades pauvres ont droit à la sollicitude de la nation.

A part les hospices, le département de l'intérieur a un certain nombre d'attributions importantes :

*a)* Tout ce qui concerne les assemblées électorales de cercle ou de commune;

*b)* Les affaires communales en général et les bourses publiques;

*c)* Les naturalisations et l'acquisition du droit de bourgeoisie;

*d)* Les incendies et les assurances;

*e)* Les secours publics;

*f)* L'administration des domaines et des rentiers des établissements de secours publics et de charité;

*g)* La police sanitaire sur les hommes et le bétail;

*h)* La Société cantonale des incurables;

*i)* La surveillance des préfectures.

[1] C'est-à-dire de l'arrondissement.

### *4° Département de l'agriculture et du commerce.*

Dans un pays tel que le nôtre, ce département est appelé à rendre de grands services. Nous allons en signaler quelques-uns :

*a*) Les encouragements à donner à l'agriculture, tout ce qui peut contribuer à son développement et à sa prospérité ;

*b*) L'amélioration des races de bestiaux ;

*c*) Les intérêts de l'industrie et du commerce, l'établissement et la création d'industries nouvelles;

*d*) Les usines et les cours d'eau;

*e*) L'administration des biens immobiliers de l'Etat, l'entretien de ses bâtiments;

*f*) Les forêts cantonales, les forêts communales et celles des particuliers.

### *5° Département militaire.*

Depuis la constitution fédérale de 1874, ce département n'a plus une compétence aussi étendue qu'autrefois. Il n'en est pas moins l'auxiliaire principal de l'autorité fédérale pour tout ce qui touche au développement de nos institutions militaires.

Dans les limites de la loi fédérale, ce département s'occupe de l'organisation des milices, de l'arsenal, du commissariat, de l'organisation des tribunaux militaires, de l'impôt militaire.

Il a sous ses ordres la gendarmerie cantonale et le bureau topographique.

Les officiers du canton sont nommés par le conseil d'Etat sur présentations faites par le département.

### *6° Département des travaux publics.*

Ainsi que tous les autres, cet important département contribue à l'accroissement de la prospérité du canton.

Il a pour attributions :

*a*) La construction, la réparation et l'entretien des ponts, des routes et des ports ;

*b*) La construction et la réparation de certains bâtiments de l'Etat ;

*c*) Les ouvrages à faire pour contenir les eaux, pour en régler le cours ;

*d*) Les travaux de dessèchement et d'assainissement ordonnés par l'Etat.

*7° Département des finances.*

Le département des finances est avant tout le conservateur et le dispensateur des ressources financières dont l'Etat dispose.

Il s'occupe :

*a*) De la comptabilité générale de l'Etat ;

*b*) Des impositions directes et indirectes, à l'exception de l'impôt militaire ;

*c*) Du budget de l'Etat ;

*d*) De l'administration du rentier de l'Etat ;

*e*) Des plans et cadastres ;

*f*) De la régie du timbre ;

*g*) Du droit de consommation sur les vins et liquides ;

*h*) De la pêche et de la chasse (dans les limites de la législation fédérale) ;

*i*) De la banque cantonale, conformément aux lois et statuts de cet établissement ;

*j*) De la caisse d'épargne cantonale et de la caisse hypothécaire.

## Ordre judiciaire.

La constitution établit tout d'abord les principes du for et de la séparation des pouvoirs. Nul ne peut être distrait de ses juges naturels. Aucun agent de l'autorité exécutive ne peut remplir des fonctions judiciaires.

Les corps de l'ordre judiciaire sont placés sous la surveillance du grand conseil. Une fois par an, le tribunal cantonal rend à l'autorité législative, par l'intermédiaire du conseil d'Etat, un compte général et détaillé de l'administration judiciaire.

L'indépendance des jugements est absolument réservée.

Elle comprend : un tribunal cantonal, 19 tribunaux de district, un juge de paix et une justice de paix dans chaque cercle.

*Tribunal cantonal. — Composition et attributions du tribunal cantonal.*

Cette haute cour de justice est composée de neuf membres nommés par le grand conseil pour quatre ans, renouvelés intégralement dans la deuxième année de chaque législature, et rééligibles.

Le tribunal cantonal a un bureau composé d'un *greffier*, d'un *substitut-greffier* et de secrétaires ou copistes.

Les fonctions de juge cantonal sont incompatibles avec toute autre fonction publique.

Le tribunal cantonal est chargé, entre autres, de la direction des affaires judiciaires, de la surveillance et de la discipline à exercer sur les autres corps et fonctionnaires de cet ordre, sans en excepter les justices de paix, les notaires, les procureurs, les huissiers exploitants, etc.

En matière civile, le tribunal cantonal prononce, en dernier ressort, sur toutes les questions qui lui sont soumises à teneur des lois de procédure. En matière pénale et dans les affaires militaires, il est chargé des fonctions de cour de cassation.

Le tribunal cantonal fait les nominations suivantes parmi les *candidats judiciaires* que les assemblées générales de commune élisent tous les quatre ans :

1° Les présidents et juges des tribunaux de district.

2° Les juges et assesseurs de paix.

3° Le juge d'instruction.

4° Le juge informateur de Lausanne.

5° Les greffiers des tribunaux et des justices de paix. Pour éviter des répétitions, nous dirons ici une fois pour toutes que chaque tribunal et chaque justice de paix ont un greffier.

### *Tribunaux civils de district.*

Chaque tribunal civil de district est formé de cinq membres : un président et quatre juges. La nomination a une durée de quatre ans.

Le tribunal nomme dans son sein, pour quatre ans, un vice-président, qui remplace le président en cas d'empêchement. Il nomme de plus deux suppléants pour un an ; ils sont rééligibles.

Le tribunal nomme en outre deux huissiers pour deux ans ; eux aussi sont rééligibles.

En matière civile, la compétence des tribunaux de district est réglée par les lois de procédure civile.

### *Justices de paix.*

Chaque justice de paix est composée du juge de paix qui la préside, et de quatre assesseurs. Toutefois, il y a neuf assesseurs dans chacun des cercles de Granges, des Ormonts et de Rougemont qui sont divisés en deux sections. Dans ces trois cercles, chaque section est composée de cinq membres : le juge de paix et quatre assesseurs.

Chaque justice de paix nomme pour quatre ans, un vice-

président qui remplace, en cas d'empêchement, le juge de paix ou le président de section.

Le greffier a un substitut qui doit être agréé par la justice de paix.

Chaque justice de paix a un ou plusieurs huissiers nommés par elle.

Chaque district compte deux procureurs ; il y en a trois à Lausanne. De plus, il y a dans chaque cercle un huissier-exploitant. Les uns et les autres son chargés de l'exécution des poursuites juridiques. Nommés par le tribunal cantonal, ils doivent avoir obtenu, au préalable, un acte de capacité délivré ensuite d'examens.

*Attributions.* Les justices de paix exercent, chacune dans son cercle, la police tutélaire, sous la surveillance et la direction du conseil d'Etat ; elles exercent encore les actes de la justice non contentieuse que la loi leur attribue.

## Justice pénale.

Il y a pour l'administration de la justice pénale :

Un tribunal d'accusation.

Une cour de cassation.

Des tribunaux criminels, correctionnels et de police.

Il y a, en outre, un jury de jugement en matière criminelle et un jury de jugement en matière correctionnelle.

### *Cour de cassation pénale.*

Cette cour est composée des membres du tribunal cantonal ne faisant pas partie du tribunal d'accusation. Le président du tribunal cantonal préside cette cour.

### *Tribunaux criminels.*

Chaque tribunal criminel est formé :

1° D'une cour criminelle, composée du président du tribunal de district du for du délit, des présidents des tribunaux des quatre districts voisins, réduits à deux par élimination. L'un est éliminé par le ministère public, l'autre par l'accusé.

2° D'un jury de jugement composé de douze jurés pris dans un arrondissement formé du district du for du délit et de deux districts désignés chaque année dans les quatre districts voisins.

Les débats sont dirigés par le président du tribunal du district où le délit a été commis.

*Attributions.* Ce tribunal prononce, sous réserve de recours en cassation, sur tous les délits excédant la compétence du tribunal correctionnel, c'est-à-dire quatre ans de réclusion, ainsi que sur toutes les causes dont la connaissance lui est spécialement attribuée par la loi.

### *Tribunaux correctionnels.*

Chaque tribunal correctionnel est formé :

1° D'une cour correctionnelle qui se compose du président du tribunal du district où le délit a été commis et de deux juges du même tribunal. Les deux autres juges sont éliminés l'un par le ministère public, l'autre par l'accusé.

2° D'un jury de jugement composé de neuf jurés pris dans le district.

*Attributions.* Le tribunal correctionnel prononce, sous réserve de recours en cassation, sur tout délit et sur toute contravention en dessous de la compétence du tribunal criminel et dépassant celle du tribunal de police. Il prononce aussi sur toute contravention dont la connaissance lui est spécialement attribuée par la loi.

### *Tribunaux de police.*

Chaque tribunal de police se compose :

1° Du président du tribunal du district où le délit a été commis.

2° De deux juges du même tribunal, désignés à tour de rôle.

Ce tribunal juge sans jury.

*Attributions.* Il prononce, sous réserve de recours en cassation, sur tout délit, sur toute contravention en dessous de la compétence du tribunal correctionnel ou dépassant celle des présidents de district et les municipalités. Il prononce aussi sur les délits et les contraventions dont la connaissance lui est spécialement attribuée par la loi.

### *Candidats judiciaires.*

Chaque commune élit un candidat judiciaire sur cent âmes de population. Elle en élit au moins quatre.

L'élection se fait au scrutin de liste, à la majorité relative d'au moins le quart du nombre des votants. Ce mode d'élection est une des rares applications que l'on ait faites en Suisse de la représentation des minorités au moyen de la *liste incomplète*.

Les candidats judiciaires sont nommés pour quatre ans.

La liste des candidats judiciaires sert pour la nomination des membres des tribunaux de district, des justices de paix, des sections de justice de paix et des greffiers.

*Jury.*

Ceux des candidats qui ne sont pas appelés à une fonction judiciaire constituent la liste générale des jurés. Leurs fonctions sont obligatoires, sauf de rares cas prévus par la loi.

Il est procédé de la manière suivante à la formation de la liste spéciale des jurés.

A un jour fixé et dont avis est donné au ministère public, à l'accusé et à la partie civile, le président et le greffier du tribunal se réunissent en séance publique. Le greffier dépose dans une urne les numéros correspondant aux noms des citoyens qui composent la liste générale des jurés.

Le président procède au tirage au sort de 38 ou de 35 noms suivant qu'il s'agit d'une cause criminelle ou correctionnelle.

Dans les trois jours qui suivent, l'accusé récuse 12 jurés, élimine un juge et désigne un juré suppléant.

Ce son côté, le ministère public récuse ensuite 12 jurés, élimine un des juges et désigne un juré suppléant.

Ces opérations demeurent secrètes jusqu'à l'ouverture des débats. Le président pourvoit à la convocation des jurés. Les lettres de convocation n'indiquent ni la nature de la cause, ni le nom du prévenu.

Ainsi que l'on aura pu en juger par cet exposé, toutes précautions sont prises pour assurer la plus grande impartialité aux malheureux qui tombent sous le coup de la justice pénale.

## Police judiciaire.

Sous l'autorité du tribunal d'accusation, la police judiciaire est exercée par un grand nombre d'agents :

*Tribunal d'accusation.*

Il est composé de trois membres du tribunal cantonal, désignés à tour de rôle, d'après le rang de nomination.

Ainsi que son titre le donne à prévoir, ce corps a pour attribution de renvoyer devant l'un des tribunaux, criminel, correctionnel, ceux qui lui sont dénoncés pour infractions au code pénal.

Il est à remarquer ici que les renvois devant le tribunal de police ont lieu directement par les juges de paix, à moins

que ces derniers ne décident d'en référer au préalable au tribunal d'accusation.

*Procureur général.*

Le procureur général surveille les juges de paix fonctionnant comme juges d'instruction, c'est-à-dire comme directeurs d'enquêtes pénales. Il reçoit les enquêtes qu'ils ont instruites et les transmet au tribunal d'accusation avec son préavis.

*Juge d'instruction.*

La surveillance, la direction, et au besoin l'instruction des enquêtes, est confiée à un juge d'instruction. Il réside à Lausanne.

*Juges de paix.*

Chargés des informations et conciliations en matière pénale, ils reçoivent les directions du juge d'instruction. Ces fonctions sont revêtues par les mêmes fonctionnaires dont il a été question plus haut en matière civile. La loi prévoit cependant un juge informateur spécial pour les cercles dont la population excède 10,000 âmes. Celui de Lausanne est seul dans ce cas jusqu'ici.

*Préfets et syndics.*

Les préfets et les syndics peuvent commencer les informations, en cas d'absence du juge de paix, s'il y a péril dans le retard.

Les syndics doivent, en tous cas, veiller à ce qu'aucune trace du délit ne disparaisse avant l'arrivée du juge. Ils reçoivent les rapports des agents de police et les transmettent au juge compétent.

**Ministère public.**

Le *ministère public* représente l'Etat auprès des juges et des tribunaux. Le ministère public est exercé par le procureur général, son substitut et trois procureurs de la république. A cet effet, le canton est divisé en trois arrondissements.

Les officiers du ministère public sont nommés par le conseil d'Etat.

*Attributions :*

Le *procureur général* fonctionne devant le tribunal d'accusation et devant la cour de cassation. Il peut être employé par le conseil d'Etat dans toutes les parties du canton et fonctionner devant les tribunaux.

Le *substitut du procureur général* a le même bureau que ce magistrat. Il travaille sous sa direction et le remplace en cas d'empêchement.

Les *procureurs de la république* sont les représentants du ministère public. Chacun d'eux fonctionne dans son arrondissement, devant les tribunaux criminels et correctionnels, parfois aussi devant les tribunaux de police.

Dans certains cas particuliers, le ministère public intervient dans les affaires relevant des tribunaux civils.

## Justice militaire.

Il y a un *tribunal militaire*. La loi l'a composé: d'un *grand juge*, président, avec rang de major au moins, de deux *juges*, de huit *jurés* au moins, douze au plus, d'un auditeur (accusateur) et d'un greffier.

Cette cour est nommée pour un an.

La section du tribunal cantonal qui forme la cour de cassation pénale ordinaire, remplit également les fonctions de tribunal de cassation pénale militaire.

## Autorités communales.

On a institué enfin des commissions d'arrondissement, composées du commandant d'arrondissement, d'un officier supérieur et d'un capitaine. Ces commissions jugent définitivement certaines contraventions qui ne relèvent pas du tribunal militaire: les absences au service, le port de vêtements militaires en dehors du service, etc.

Nos dernières constitutions ont apporté un très grand soin à l'organisation communale. C'est là un symptôme très heuheux de notre vie politique, car la prospérité de la commune est intimément liée à celle de l'Etat.

Voici les principales dispositions législatives concernant les communes.

### *Conseil général de commune.*

Il est institué un conseil général dans chaque commune dont la population n'excède pas six cents âmes

Les communes qui se trouvent dans ce cas peuvent substituer un conseil communal à leur conseil général, moyennant l'autorisation du conseil d'Etat.

Pour le conseil général, les droits électoraux et la privation de ces droits sont les mêmes qu'en matière de droit cantonal (voir pages 8 et 9).

Autrefois, on faisait des distinctions entre bourgeois et non bourgeois. Elles sont abolies, ainsi que l'exclusion des confédérés des conseils généraux et communaux.

Le conseil général nomme son président pour une année et son secrétaire pour quatre ans. Ils sont rééligibles. Il nomme également son huissier.

Les fonctions de membre du conseil général peuvent être rétribuées, moyennant l'approbation du conseil d'Etat.

Le conseil général ne peut délibérer qu'autant que les membres présents forment le tiers du nombre total de ses membres.

Les membres de ce conseil sont assermentés par le préfet.

*Conseil communal.*

Un conseil communal est institué dans les communes dont la population excède six cents âmes.

Les conseils communaux sont composés, proportionnellement à la population, de vingt-cinq membres au moins et de cent au plus. Ils sont nommés pas l'assemblée électorale de la commune.

Pour être éligible au conseil communal, il faut être membre de l'assemblée électorale de la commune.

Les membres du conseil communal sont nommés pour quatre ans et renouvelés intégralement immédiatement après chaque renouvellement du grand conseil. Ils sont rééligibles.

Il est pourvu aux vacances extraordinaires qui se produisent d'un renouvellement périodique à l'autre, au moyen de candidats nommés par l'assemblée électorale de la commune.

A chaque vacance extraordinaire, les candidats entrent dans le conseil communal d'après l'ordre de leur nomination.

Lorsque la liste des candidats est épuisée, l'assemblée électorale de commune est convoquée à l'extraordinaire pour pourvoir aux vacances qui surviennent dans le conseil communal et reformer la liste des candidats.

Le conseil communal nomme son président pour une année et son secrétaire pour quatre ans. Ils sont rééligibles.

Le conseil communal ne peut délibérer qu'autant que les membres présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.

Les membres du conseil communal peuvent être indemnisés par la caisse communale sans l'autorisation du conseil d'Etat. L'assemblée électorale en décide au moment de l'élection.

Ils prêtent serment en mains du préfet au moment de leur entrée en fonctions.

*Commission de gestion.*

Une commission élue par les conseils généraux ou communaux rend compte chaque année de la gestion de la municipalité.

Les comptes de la commune sont soumis à l'examen et à l'approbation des préfets.

*Municipalités.*

Il y a dans chaque commune une municipalité composée :

1° d'un syndic qui en est le président ;

2° de deux autres membres au moins et de huit au plus. Le nombre en est fixé par les conseils généraux ou communaux sous réserve de la sanction du Conseil d'Etat.

Les membres de la municipalité sont nommés pour quatre ans, tous soumis à réélection et rééligibles.

*Fonctionnaires communaux.*

La municipalité nomme son ou ses boursiers. Ils peuvent être pris hors de la municipalité.

Les syndics ne peuvent, dans aucun cas, exercer les fonctions de boursier de la commune.

La municipalité nomme aussi son secrétaire.

Le secrétaire de la municipalité ne peut être parent du syndic.

La même personne ne peut cumuler les fonctions de secrétaire municipal et de boursier.

La municipalité nomme enfin un ou plusieurs huissiers et d'autres agents communaux.

*Attributions générales.*

Chaque membre de la municipalité, du conseil général ou communal peut exercer son droit d'initiative :

1° En proposant d'inviter la municipalité à présenter un rapport et des propositions sur un objet déterminé ;

2° En proposant lui-même un projet de délibéré ou de résolution.

Avant qu'il puisse en être délibéré par l'assemblée, toute proposition émanant de l'initiative d'un membre doit nécessairement être renvoyée à l'examen d'une commission dont l'auteur fait partie de droit.

Si cette proposition est prise en considération par le con-

seil général ou communal, elle doit être renvoyée à la municipalité pour préavis.

*Attributions spéciales des conseils généraux ou communaux.*

Ces conseils délibèrent sur les projets d'aliénation ou d'acquisition d'immeubles, ainsi que sur la réception des bourgeois.

Ils délibèrent encore sur les questions suivantes :

1° Sur les projets de budget des communes.

2° Sur la gestion des municipalités, ainsi que sur les comptes des finances de la commune et des pauvres.

3° Sur le traitement ou le salaire des fonctionnaires et employés qui relèvent des municipalités.

4° Sur le placement des capitaux et sur l'emploi des biens communaux, lorsqu'il s'agit d'en changer la destination.

5° Sur l'acceptation ou le refus d'une succession, d'un legs ou d'une donation.

6° Sur les reconstructions et les constructions nouvelles.

7° Sur les règlements d'intérieur et d'administration.

8° Sur la répartition des bénéfices communaux.

9° Sur les impôts communaux, sous réserve de l'approbation du grand conseil.

*Attributions spéciales des municipalités.*

Limitées par les lois et les règlements communaux, ces attributions sont cependant fort nombreuses.

Elles concernent en particulier :

1° La *police locale*, soit l'ordre, la tranquillité, la sûreté publique, la salubrité, les mœurs, le service de la voirie, le recensement des étrangers, la police des constructions. Cette dernière a donné lieu à une loi très importante élaborée en 1875, d'après laquelle toute construction doit être conforme à certaines prescriptions.

Dans les limites de la législation, les municipalités s'occupent également du *culte* au point de vue de la police du dimanche et du culte public et de la conservation des temples.

2° Pour l'instruction publique, les municipalités nomment une *commission d'inspection des écoles.* Elles prennent part avec ce corps à la nomination des régents, ainsi qu'à l'inspection des écoles. Elles édictent les mesures contre les enfants indisciplinés et contre les parents qui négligent l'instruction de leurs enfants.

3° Une partie importante de leurs attributions est enfin

l'administration de la fortune et des revenus de la commune, celle de la bourse des pauvres et les secours à distribuer aux indigents. Pour toutes les communes, ces secours ascendent à une moyenne totale de un million à douze cent mille francs par an.

Une commission élue par les conseils généraux ou communaux rend compte chaque année de la gestion de la municipalité.

### Ressources de l'Etat et des Communes.

Tout Etat coûte cher. Aussi longtemps que le canton de Vaud conservera sa position d'Etat et qu'il y aura des communes, il faudra prévoir des dépenses assez considérables.

Ces dépenses, ainsi que les recettes, sont soumises à la fin de l'année au grand conseil dans un exposé détaillé que l'on appelle le budget.

Chacun des *postes,* c'est-à-dire des articles du budget, est mis en délibération. Le conseil d'Etat n'est autorisé à effectuer les dépenses prévues par cet état financier que lorsque celui-ci a été adopté en premier, deuxième et troisième débat par le grand conseil.

Au commencement de l'année, dans la session du printemps, le conseil d'Etat présente au grand conseil les comptes de l'année précédente. Ces comptes doivent être conformes au budget de l'année correspondante. L'approbation des comptes implique celle de la gestion financière du conseil d'Etat.

La compétence du grand conseil en matière financière n'est pas illimitée. Toute dépense spéciale supérieure à un million doit être soumise au peuple.

Voici le bilan résultant du budget de 1884. Il boucle par un chiffre qui varie d'une manière assez peu sensible d'une année à l'autre :

#### 1. *Bilan du budget de 1884.*

Les *recettes* présumées s'élèvent à fr. 4,837,000.

Les *dépenses* sont évaluées comme suit :

| | |
|---|---|
| Administration générale . . . . . | 411,100 |
| Département de justice et police . . | 364,420 |
| » de l'inst. pub. et des cultes . | 1,371,700 |
| » de l'intérieur . . . . . . | 539,100 |
| » de l'agriculture . . . . . | 341,400 |
| A reporter . . . . . . . | 3,027,720 |

| | | |
|---|---|---|
| Report . . . . . . . . . | | 3,027,720 |
| Département militaire . . . . . . | | 431,000 |
| » des travaux publics. . . . | | 822,993 |
| » des finances . . . . . . . . | | 785,895 |
| Sommaire des *recettes* | Fr. 4,837,000 | |
| Excédent des dépenses présumées sur les recettes . . . | » 230,608 | |
| | Fr. 5,067,608 | 5,067,608 |

Les recettes de l'Etat et des communes sont de provenances diverses.

2. *Recette autre que celle de l'impôt.*

L'Etat et les communes possèdent des immeubles (forêts, vignes, domaines, bâtiments, salines, etc.) dont le revenu est appliqué aux services publics.

L'Etat et un certain nombre de communes ont également en *portefeuille*, c'est-à-dire en réserve, des créances hypothécaires, des actions, des obligations. Les intérêts en sont aussi employés pour les besoins de l'administration.

3. *Impôts.*

Une troisième source de revenus est: l'impôt et les patentes.

La plupart des communes du canton de Vaud ont dû demander au grand conseil l'autorisation nécessaire pour avoir une imposition communale indépendante de celle de l'Etat. La forme de cet impôt n'est pas la même partout.

Quant à l'Etat, il a deux sortes de contributions: L'impôt direct, l'impôt indirect et l'impôt sur le luxe.

*L'impôt direct* est réclamé à tout citoyen dont le revenu est supérieur à 800 fr. — Il atteint le capital et le revenu, même celui du travail, proportionnellement à la position des contribuables. Le chédail et les instruments du travail paient aussi cet impôt.

*L'impôt foncier,* dont le taux est le même pour tous les propriétaires d'immeubles, rentrent dans la même catégorie.

*L'impôt indirect,* c'est le timbre, ce sont encore les patentes diverses pour les auberges, pour les colporteurs, etc.

*L'impôt sur le luxe* se paie pour les voitures, les chars à ressorts et les chiens.

4. *Assurances.*

Les propriétaires sont tenus de faire assurer contre l'incendie leur bâtiment et leur mobilier. C'est une espèce

d'impôt dont le produit forme et alimente la *Caisse cantonale,* instituée dans ce but. En cas de sinistre, l'Etat rembourse à l'assuré la presque totalité de ce qu'il a perdu de ce fait.

Il a été également institué une caisse cantonale d'assurance contre le phyloxera. Les propriétaires de vignes sont tenus d'y contribuer.

5. *Emprunts.*

Lorsque les ressources que nous venons d'énumérer sont insuffisantes, l'Etat ou les communes y pourvoient au moyen d'emprunts cantonaux ou communaux. Les emprunts cantonaux doivent recevoir l'approbation du peuple.

Notre canton ne contracte un emprunt que pour réaliser des entreprises d'un intérêt public et général. Nous citerons comme exemple: des subventions à des voies ferrées, des hospices, des casernes, etc.

Il en est de même des communes qui s'imposeront pour construire un bâtiment d'école, un temple ou tel autre édifice d'utilité publique.

La dette nationale que l'Etat ou la commune contracte s'éteint par voie d'amortissement. En d'autres termes, on rembourse annuellement une certaine somme en sus des intérêts à servir.

Entre les grands cantons de la Suisse, Vaud est l'un des moins imposés. Il a eu ces dernières années de lourdes charges provenant de dépenses effectuées en peu de temps pour des institutions qui lui font honneur, mais qui ont considérablement grevé le budget de l'Etat.

---

## UN DERNIER MOT

Jeunes Suisses, jeunes Vaudois, telles sont nos annales, telles sont nos institutions ! Vous avez le droit d'être fiers et des unes et des autres. Vous avez surtout le devoir de témoigner votre reconnaissance à ce Dieu qui de son bras puissant a dirigé nos pères dans les bons comme dans les mauvais jours.

L'histoire du passé renferme de précieuses leçons pour l'avenir. Il est un mot qui les résume toutes : *le Progrès*.

Le progrès, le perfectionnement moral et matériel de chaque citoyen pour le plus grand bien de tous.

Le progrès, le développement sage, prudent, mais sans relâche des institutions en général pour le plus grand bien de chacun.

Depuis un siècle environ, notre peuple s'est efforcé d'introduire au milieu de nous la liberté, l'égalité et la fraternité. Il y est parvenu dans une certaine mesure. Sous le rapport de la fraternité en particulier, il nous reste beaucoup à faire. La fraternité est cependant la clef qui ouvrira la porte à tous les autres progrès. Son souffle puissant et bienfaisant dissipe l'égoïsme, source de tous les maux.

A vous, jeunes gens, de continuer la tâche de vos devanciers. A chacun de vous de faire ensorte que soit réalisée cette devise nationale qui a été notre premier mot et qui sera notre dernier :

UN POUR TOUS, TOUS POUR UN.

# TABLE DES MATIÈRES

## DE L'EXPOSÉ DES INSTITUTIONS VAUDOISES


3 9015 00698 8391

# PUBLICATIONS DE DANIEL LEBET, ÉDITEUR

**Grande carte murale de l'Europe** à l'échelle [illegible] par [illegible] Magnenat. Imprimée directement sur toile [illegible] [illegible] . . . . . . . . . . . . . . . . . [illegible]

*Cette carte est adoptée pour les écoles de la ville de [illegible]*

**Histoire sainte**, par L. Durand, pasteur. Un vol. [illegible] [illegible]

**Recueil de chants de Zofingue**, édition en musique chiffrée, méthode Paris-Galin-Chevé. Un vol. in-12, br. . . . . [illegible]

**Les [illegible] du Léman.** Recueil de [illegible] chants pour chœurs mixtes, compositions des grands maîtres. Un vol. [illegible], broché . . . . . . . . . . . . . . . . . [illegible]

Le même, cartonné . . . . . . . . . . . . . fr. [illegible]

**Le petit chansonnier des écoles.** [illegible] chants [illegible] deux voix . . . . . . . . . . . . . . . . [illegible] cent.

**Chrestomathie latine**, par F. [illegible]:

Première partie, un vol. cart. . . . . . . . . . . fr. [illegible]

Seconde partie, un vol. cart. . . . . . . . . . . fr. [illegible]

**Cours de dictées** à l'usage des écoles et des pensionnats, par A. Clément-Rochat. Un vol. in-12, br. . . . . . fr. [illegible]

**Cours pratique de comptabilité** pour les écoles primaires, par F. Gaillard-Pousaz. Un vol. in-12, br. . . . . . [illegible] cent.

**Histoire biblique de Calw.** Un vol. cart. . . . . . . fr. [illegible]

**Petite histoire suisse**, par J. Magnenat . . . . . . . . fr. 1

**Histoire contemporaine**, par J. Magnenat [illegible]. Un vol. in-12, br. . . . . . . . . . . . . . . [illegible]

**Livre de lecture**, degré intermédiaire, par F. [illegible]. Un vol. cart. . . . . . . . . . . . . . . . . . fr. [illegible]

**La semaine illustrée**, journal populaire de la Suisse romande, paraissant le samedi. Prix d'abonnement pour l'année [illegible] de tous les numéros parus contre [illegible] ment de fr. 6,65.

Chaque nouvel abonné reçoit gratis comme prime [illegible], à [illegible] de l'Exposition nationale de Zurich, [illegible] in-folio, illustré de 25 grandes gravures.

## Sous presse :

**Répertoire par ordre des matières des lois et ordonnances** de la Confédération suisse actuellement en vigueur au premier janvier 1884, par Ch. [illegible], avocat.